

le Parlement

histoire
antiparlementarisme
démocratie interne
qui fait la loi ?
législateur
quel droit ?
infrastructures
sur le Sénat
loi de finances
concurrents
trop de députés ?
supprimer le cumul
dévoisement

philippe lauvaux
benoît jeanneau
guy carcassonne
guy braibant
michel couderc
jean-louis pezant
anne frago
didier maus
roger chinaud
pierre mazeaud
henry roussillon
yves mény
pierre avril

COMITÉ DE RÉDACTION

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

CHRONIQUES

Pierre Astié
Repères étrangers
Pierre Avril
V^e République
Dominique Breillat
Repères étrangers
Jean Gicquel
V^e République
Jérôme Jaffré
Elections en France
G. W. Jones
Royaume-Uni
John Keeler
Etats-Unis
Adolf Kimmel
Allemagne
Andrea Manzella
Italie
Marie Mendras
CEI
Jean-Luc Parodi
Opinion publique
Jacques Rupnik
Pays de l'Est
Pere Vilanova
Espagne

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu-Tinet

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 Dabezies, Charles Debbasch,
Francine Demichel, Francis Doré,
Michel Durupt, 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.

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Département des Revues
14, avenue du Bois-de-l'Épine
BP 90, 01003 Evry Cedex
Tél. (1) 60 77 82 05
Télécopie (1) 60 79 20 45
Télex : PUF 600 474 F
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	<i>France</i>	<i>Etranger</i>
1 an (1993)	325 F	415 F
2 ans (1993-1994)	650 F	830 F

REVUE TRIMESTRIELLE
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

64

Le Parlement

Philippe LAUVAUX. — Récurrences et paradoxes : une histoire contrapuntique	5
Benoît JEANNEAU. — L'antiparlementarisme d'hier à aujourd'hui	23
Guy CARCASSONNE. — De la démocratie au Parlement	35
Guy BRAIBANT. — Qui fait la loi ?	43
Michel COUDERC. — Le législateur parlementaire : pour en finir avec un pléonasme	49
Jean-Louis PEZANT. — Quel droit régit le Parlement ?	63
Anne FRAGO. — Les infrastructures. Tableaux commentés	75
Didier MAUS. — Libres propos sur le Sénat	89
Roger CHINAUD. — Loi de finances : quelle marge de manœuvre pour le Parlement ?	99
Pierre MAZEAUD. — Le Parlement et « ses adversaires »	109

Henry ROUSSILLON. — Pour une mini-Assemblée nationale	123
Yves MÉNY. — Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ?	129
Pierre AVRIL. — Le dévoiement	137
Chronique politique. L'écologie, les nationalismes et la crise de la culture, Luc FERRY	147
Chronique étrangère. Italie : crépuscule d'une partitocratie, Andrea MANZELLA	155
L'avenir du binôme institutionnel : union européenne - Ré- gions ?, Claude OLIVESI	161
Repères étrangers (16 juillet - 30 septembre 1992), Pierre ASTIÉ et Dominique BREILLAT	173
Chronique constitutionnelle française (1 ^{er} juillet - 20 novembre 1992), Pierre AVRIL et Jean GICQUEL	181
Summaries	221

ISBN 2 13 045432 1

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1993, février

© Presses Universitaires de France, 1993
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

Le Parlement

La France a longtemps pratiqué le Parlement gouvernant, dont Philippe Lauvaux nous rappelle les origines suédoises, le modèle du Frihetstiden, de 1720. Elle est passée au Parlement domestiqué, lequel, paradoxalement, n'a pas empêché une résurgence de l'antiparlementarisme, ce national-populisme récurrent analysé par Benoît Jeanneau. Le Parlement est bien l'institution démocratique par essence, et qui consacre d'abord la démocratie en son sein, comme le plaide Guy Carcassonne. La France est-elle condamnée à l'alternance entre Parlement gouvernant et Parlement domestiqué? Ou saura-t-elle un jour inventer un Parlement contrôleur du pouvoir gouvernemental?

Subordination et dérèglements s'accroissent dans l'exercice de la fonction législative. Guy Braibant rappelle utilement que lorsque la qualité et la clarté de la loi se dégradent c'est tout l'Etat de droit qui est atteint. La France a mis un terme à l'inflation des prix, elle souffre d'une impressionnante inflation normative qu'atteste le rappel des données étudiées par le Conseil d'Etat en 1991. Faire la loi demeure pourtant, démontre Michel Couderc, le noyau dur de la fonction parlementaire, mais à condition qu'il sache orienter son travail sur la vie de la loi, l'évaluation de l'application, avant de décider sa survie ou sa modification. Les réformateurs auraient garde d'oublier que le Parlement dispose déjà de nombre d'outils qu'il n'utilise guère, et d'ignorer la spécificité soulignée par Jean-Louis Pezant : le droit parlementaire reste un droit politique où les règles non écrites pèsent d'un poids particulier.

Jusqu'à quel point souffrons-nous d'un mal spécifiquement français? Le présent numéro aide à y répondre, tant la dimension comparative y est présente. Le lecteur jugera par lui-même à partir de ces textes et des tableaux commentés sur les infrastructures dans quelques grandes démocraties. C'est encore le droit politique comparé qui nourrit la réflexion ici poursuivie par Didier Maus sur la réforme du Sénat, et particulièrement des conditions d'élection des sénateurs.

Comment améliorer le Parlement? D'abord en restaurant le contrôle budgétaire, anormalement concentré sur 5 % des crédits comme l'indique Roger Chénard. Ensuite, surtout selon Pierre Mazeaud, en limitant le rôle de ses adversaires (Europe, départements et régions, Conseil constitutionnel, médias). Henry Roussillon va plus loin encore et propose rien de moins que la réduction du nombre des députés à une centaine et leur élection à la proportionnelle nationale. Yves Mény croit plus utile de supprimer tout cumul des mandats, ce au terme d'un réquisitoire très argumenté sur les méfaits du système actuel — très spécifiquement français. Pierre Avril enfin, qui avait, en 1985, introduit un numéro de Pouvoirs plutôt optimiste sur l'Assemblée, conclut en 1993 un numéro plutôt critique sur l'état du Parlement français. Il met en cause le dévoiement produit par la dérive du gouvernement présidentiel. Puissent ces réflexions en susciter d'autres et, qui sait, demain ou après-demain, quelques changements.

Olivier DUHAMEL.

LE PARLEMENT EST ÉTUDIÉ PAR

- Pierre Avril, professeur à l'Université de Paris II ; *Histoire constitutionnelle et politique de la V^e République*, Paris, PUF, 1987 ; *Droit parlementaire* (avec Jean Gicquel), Paris, 1988.
- Guy Braibant, président de section au Conseil d'Etat, vice-président de la Commission supérieure de codification ; *Le droit administratif français* (3^e éd.), Paris, Dalloz et Presses de la FNSP.
- Guy Carcassonne, professeur de droit public à l'Université de Paris X - Nanterre, conseiller de Michel Rocard.
- Roger Chinaud, vice-président du Sénat, secrétaire général du groupe UREI du Sénat (depuis 1989), adjoint au maire de Paris (depuis 1983), ancien rapporteur général de la Commission des finances au Sénat (1989-1992).
- Michel Couderc, directeur général des services administratifs de l'Assemblée nationale.
- Anne Frago, administrateur des services de l'Assemblée nationale.
- Benôit Jeanneau, professeur de droit public à l'Université de Paris II ; *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 1991.
- Philippe Lauvaux, chercheur au CNRS, enseignant à l'Université de Bruxelles et au département de Science politique de la Sorbonne (Paris I) ; *Le parlementarisme* (« Que sais-je ? », n^o 2343, 1987).
- Didier Maus, ancien élève de l'ENA, professeur associé à l'Université de Paris I, directeur de la *Revue française de droit constitutionnel*.
- Pierre Mazeaud, vice-président de l'Assemblée nationale (depuis 1992), président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale (1987-1988), ancien ministre.
- Yves Mény, professeur de science politique à l'Université de Paris ; *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992 ; avec Olivier Duhamel : *Dictionnaire de la Constitution*, Paris, PUF, 1992.
- Jean-Louis Pezant, directeur de service à l'Assemblée nationale.
- Henry Roussillon, professeur de droit public à l'Université des Sciences sociales de Toulouse I.

PHILIPPE LAUVAUX

Récurrences et paradoxes : une histoire contrapuntique

« Après le dîner, pendant que milady versait du thé et dévorait des yeux le jeune homme, il s'entretenait avec un membre du Parlement : car chacun sait que dès lors il y avait un Parlement, et qu'il s'appelait *Witenagemot*, ce qui signifie *l'assemblée des gens d'esprit*. »

Voltaire, *La princesse de Babylone*, VIII.

« Ce beau système a été trouvé dans les bois. »

Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, XI.

La question des origines de l'institution parlementaire reste l'une des moins éclaircies de l'histoire constitutionnelle. Une perspective réductrice s'est imposée dans ce domaine. Tout renvoie, explicitement ou non, à la Mère des Parlements. Il est vrai qu'en cette matière la France pouvait difficilement faire prévaloir son « complexe de la Fille Aînée » (Alain Besançon)¹. Mais l'histoire psychanalytique trouverait ici un autre référent, qui serait biblique, avec la cession du droit d'aînesse au bénéfice de la sœur Angleterre, et pour le seul prix d'une simplification radicale des données du problème. D'ailleurs, qui peut-il intéresser, même parmi les politistes et les praticiens du droit constitutionnel ? La manie généalogique des historiens du droit en ce domaine a suscité la raillerie des positivistes, moins indulgents,

1. Toutefois, le Préambule de 1814 entendait chercher « les principes de la charte constitutionnelle dans le caractère français et dans les monuments vénérables des siècles passés » et, dans cet esprit d'idéalisation, se proposait de remplacer « par la Chambre des députés, ces anciennes assemblées des champs de Mars et de Mai, et ces chambres du tiers état qui ont si souvent donné, tout à la fois, des preuves de zèle pour les intérêts du peuple, de fidélité et de respect pour l'autorité des rois ». Avec les « champs de Mai », on est tout près du Witenagemot.

et moins idéalistes, que les philosophes français des Lumières. « L'histoire constitutionnelle qui consiste en recherches sur les antiquités des institutions anglaises n'a aucun rapport direct avec les règles du droit constitutionnel, en tant qu'elles peuvent devenir le sujet d'un commentaire juridique. Apprenons donc avec curiosité, persifle Dicey, tout ce qui est connu, et avec plus d'empressement encore, tout ce qui n'est pas connu sur le Witenagemot. Mais souvenons-nous que les antiquailles ne sont pas du droit et que le métier d'un juriste consommé n'est pas de savoir ce qu'était hier la loi anglaise, moins encore ce qu'elle était il y a des siècles ou ce qu'elle sera demain ; il faut qu'il connaisse et qu'il puisse déterminer quels sont les principes du droit actuellement en vigueur en Angleterre. »¹ Cette profession de strict positivisme n'exclut nullement, chez Dicey comme chez les autres juristes britanniques, une approche historique réaliste, que la continuité même de l'histoire et du développement constitutionnels au Royaume-Uni rendent inévitable. Ce sont ces caractères, que manifeste le plus éloquemment l'absence d'une constitution écrite quand tous les autres pays s'en sont dotés, qui fondent l'exception anglaise en tant qu'origine privilégiée de l'institution parlementaire. A l'opposé, l'exception française, qui trouve sa source dans une tradition longue et ininterrompue de monarchie pure, puis une fondation nouvelle dans la Révolution, laquelle initie à son tour une tradition de discontinuité et de changements constitutionnels, vient légitimer le paradigme anglais et l'ériger quasiment au rang de mythe fondateur. N'y aurait-il rien d'autre entre ces deux ? Ce vide apparent procède rétrospectivement de l'influence considérable qu'ont joué tour à tour, du XVII^e jusqu'au XIX^e siècle, les modèles constitutionnels des deux grands pays européens. Montesquieu, dans *L'Esprit des lois*, distingue ces deux modèles, l'un anglais et parlementaire, « système trouvé dans les bois », l'autre continental et monarchique : le « gouvernement gothique ». C'est d'abord ce modèle de monarchie pure, dont il déplore le déclin en France en régime absolutiste, qui prévaut sur le continent aux XVII^e et XVIII^e siècles, alors que le modèle parlementaire ne s'impose qu'après les révolutions américaine et française, au XIX^e siècle².

Cependant, cette opposition si notoire entre les deux modèles historiques de l'Etat de droit, en Grande-Bretagne et sur le continent, fait bon marché de la catégorie des régimes mixtes, qui fut d'ailleurs longtemps celle de l'Angleterre elle-même, et réunit, sur le

1. *Introduction to the Law of the Constitution*, trad. fr., Paris, 1902, p. 13.

2. J. Baechler, *Démocraties*, Paris, Calmann-Lévy, 1985, p. 526-527.

continent, toutes les monarchies limitées sur base de *classes* ou d'*états*. Et de même qu'en Angleterre, dans les temps anciens, c'est-à-dire avant qu'ils deviennent cet organe de l'État appelé Parlement, les *états* « formés de sujets de droit indépendants, et ne servant d'organes à personne, représentant leur droit propre et leurs intérêts propres, contractent avec le prince comme avec tout autre sujet de droit indépendant, ou luttant contre lui, forcent le prince à leur rendre des comptes. A l'époque de leur plus grande puissance, ils ont leur propre organisation administrative, militaire et même plus tard, leur propre organisation financière »¹. Dans leurs relations avec le prince, les *états* invoquent le rapport contractuel unissant le roi et le royaume, et c'est en vertu de ce rapport que les magnats hongrois ont revendiqué le droit d'insurrection armée, les états d'Aragon celui de refuser l'obéissance au cas où le roi violerait leurs droits, que les « statistes » de Brabant ont suscité contre Joseph II la révolution brabançonne.

DES ORIGINES A LA SOUVERAINETÉ CONQUISE

Le type de constitution prémoderne fondé sur les assemblées d'ordres détermine, tout comme en Angleterre mais sur d'autres bases, le développement du Parlement et l'avènement du parlementarisme dans plusieurs pays d'Europe, aboutissant dans certains cas à la conquête de la souveraineté par les diètes ou les états. L'analyse de l'évolution historique et du fonctionnement de ces institutions parlementaires ou préparlementaires permet de préciser et de mieux comprendre certaines tendances récurrentes qui ont continué de les marquer à l'époque contemporaine et de déterminer leurs liens avec le fonctionnement de la démocratie moderne.

Monuments vénérables

L'un des traits les plus caractéristiques des institutions préparlementaires du continent européen est la volonté des assemblées, non pas tellement de contrôler l'exécutif — les termes ne recouvrant pas exactement leur acception moderne — mais plutôt de s'immiscer dans son fonctionnement ainsi que dans son rôle même. La tendance est ancienne et s'est du reste d'abord manifestée en Angleterre. Il

1. G. Jellinek, *L'Etat moderne et son droit*, trad. fr., Paris, 1903, 2^e partie, p. 440.

s'agit au départ d'un système de participation médiate des assemblées d'états aux conseils restreints des rois, consistant à imposer à ceux-ci des conseillers élus par les états en leur sein même. On peut en observer la filiation continue depuis les Provisions d'Oxford (1258) jusqu'aux Etats français de 1356. Il fut toujours rejeté par la monarchie française, au point que, significativement, c'est un arbitrage de saint Louis (la Mise d'Amiens) qui annule en 1264 les Provisions d'Oxford, rendant au roi d'Angleterre la liberté de choisir ses ministres, son conseil et ses *shériffs* sans interférence du Parlement. Cette alternance entre participation parlementaire au gouvernement et réaction royale va caractériser l'essentiel de l'histoire constitutionnelle de nombre d'Etats européens jusqu'à la fin du XVIII^e siècle. Dans certains cas, le pouvoir royal l'emporte définitivement et sans partage (le Danemark fait figure ici d'exemple paradoxal) et les états sont réprimés ou frappés d'extinction (Bohême, Aragon). Dans d'autres, la réaction royale l'emporte mais les parlements résistent (Hongrie). Dans d'autres encore, ce sont les diètes qui prévalent durablement, ouvrant ainsi la voie d'un parlementarisme précontemporain qui restera différent du modèle anglais. La Pologne et la Suède sont les prototypes de cette évolution. La souveraineté parlementaire de la Diète polonaise avait, on le sait, engendré de telles conséquences qu'en vertu de la règle *nemine contradicente*, ou plus exactement par son dévoiement, chacun des députés avait fini par disposer d'un veto absolu sur les délibérations. Ce principe du *liberum veto* n'atteignait pas en tant que telle la fonction royale qui conservait, en marge, son autonomie. Mais dans le contexte désastreux du premier partage (1772) la Constitution de 1775 flanque le roi d'un conseil élu pour une part essentielle par la Diète, conseil qui rappelle irrésistiblement celui inauguré par les Provisions d'Oxford.

Modèle suédois

Toutefois, l'exemple le plus prestigieux d'un Parlement gouvernant est celui, dont s'inspire d'ailleurs partiellement le système polonais de 1775, de la Suède du *Frihetstiden* (L'Ère de la liberté), initié par la Constitution de 1720. Celui-ci maintient l'ancienne division des états en quatre ordres — noblesse, clergé, bourgeoisie et paysannerie¹ — mais s'évade de la représentation d'ordres ou particulière pour fonder, en s'émancipant du mandat impératif, un parlementa-

1. Le système des états perdure en Suède jusqu'en 1866, date à laquelle ils font place à un Parlement bicaméral.

risme d'essence moderne : ainsi que dans le Parlement anglais, chaque Suédois est censé être présent au milieu des états. Ces états siègent périodiquement en diète (*Riksdag*). Leur tenue est minutieusement réglée par les *Riksdagsordningen* de 1723, un des règlements d'assemblée les plus remarquables de l'histoire parlementaire. Ses dispositions relatives à la convocation sont particulièrement énergiques : si ni le roi ni le Sénat ne l'ont convoqué, « tout ce qu'ils auront fait pendant cet intervalle sera nul et de nul effet » (art. 4). Le Riksdag détient, *a contrario* du roi et du Sénat, un domaine de compétence générale et le plein exercice du pouvoir législatif, mais sur proposition de l'exécutif. Cependant, rien n'est dit sur les conséquences attachées à un éventuel refus de sanction de la part du roi, et la crise constitutionnelle de 1755 eut pour résultat de répudier toute participation réelle du souverain au pouvoir législatif (les états suppléèrent sa main par une griffe).

L'un des traits les plus symptomatiques de la Constitution de 1720 réside dans le fait que les états entrent, comme instance exclusive de proposition, dans la désignation du Sénat, qui est le gouvernement, composé de seize membres, et qui dispose, à l'endroit du roi, de beaucoup plus que d'un pouvoir de codécision. Aux termes de l'article 13 de la Constitution, « le roi gouvernera avec et non sans, bien moins encore contre l'avis du Sénat ». Le roi ne dispose dans le Sénat que d'un double suffrage avec voix prépondérante. La responsabilité intervient au cœur du système et elle est définie en termes formels (art. 15). L'arme absolue du Riksdag dans cet ordre est le *licentiering*, l'équivalent de l'*impeachment* britannique. Cette responsabilité est individuelle dans le principe, et mal dégagée des implications pénales (de même, alors, en Angleterre), mais sa mise en jeu en Suède revêt un tour plus répandu (dix sénateurs conduits à la démission en 1769) que dans l'Angleterre de la même époque. Aussi bien, le Riksdag du Frihetstiden manifeste que l'ancien dualisme médiéval est définitivement relégué au profit d'un principe d'unité de pouvoir, le *redrofordrante*, qui soumet tous les organes de l'Etat à l'autorité, conçue comme hiérarchique, du Parlement¹.

Figure d'impasse

Mais dès lors que ce principe d'unité fut pleinement réalisé, il introduisait une contradiction puisque l'ancienne exigence de la

1. Source principale : C. Nordmann, *Grandeur et liberté de la Suède 1660-1792*, 1971.

maîtrise des états sur l'exécutif n'était justifiée, en dernier ressort, que par le dualisme originel. Ainsi cette contradiction constitue-t-elle cette première figure du parlementarisme suédois en impasse. Elle n'est pas seulement condamnée par la réaction royale de 1772 mais par la seconde étape du constitutionnalisme libéral, qui aboutit à la Constitution de 1809, laquelle instaure significativement un système de séparation des pouvoirs de type « présidentiel » visant à l'autonomie du roi et de son conseil à l'égard du Parlement¹. L'influence du premier modèle suédois en France est très mal connue. Elle a pu s'y exercer sur la Constituante à travers l'œuvre de Mably.

Le principe de spécialisation des fonctions contenu dans la Constitution suédoise avait la faveur de Mably² — comme celle de Rousseau —, à l'encontre de la conception de simple mitigation qui était celle de Montesquieu. Alors que cette dernière préserve clairement l'autonomie de l'exécutif au sein du système parlementaire, la première, conséquence en Suède de l'abaissement de la royauté, détermine un exécutif faible et subordonné.

L'œuvre de la Constituante, qui écarte sciemment certains des principes du gouvernement britannique, comporte en ce sens des traits marquants du premier modèle suédois, tendant à la subordination de l'exécutif. Mais le schéma suédois d'un investissement de la fonction gouvernementale est pris en quelque sorte à rebours. Contre l'avis de Mirabeau, qui invoque à cet égard l'exemple anglais, la Constituante s'est prononcée pour l'incompatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire, et cela pour éviter la compromission du Parlement avec l'exécutif. De même, de la part de la gauche de l'Assemblée, la revendica-

1. Symétriquement, la Constitution polonaise de mai 1791, tout en trouvant ses sources dans la tradition nationale de la Diète antérieure au *liberum veto* (avant 1651), abolit les principales caractéristiques de l'ancienne Constitution, et notamment la « responsabilité royale » — si caractéristique de la monarchie contractuelle ancienne —, et institue une forme parlementaire moderne de gouvernement : le roi gouverne seulement par l'intermédiaire de ministres qu'il nomme librement, mais qui sont responsables devant la Diète moyennant une procédure de défiance devant réunir une majorité qualifiée. Ce texte contemporain de la première Constitution française est ainsi l'avant-garde des constitutions parlementaires rationalisées.

2. Cf. ses trois ouvrages : *Du Gouvernement de la Suède*, *Du Gouvernement et des loix de la Pologne*, *De la Législation ou principes des loix*. Dans ce dernier livre, Mably suppose la fiction d'un dialogue entre un parlementaire anglais et un suédois, qui déclare : « Le Gouvernement de la Suède me paroît préférable (...) Rien n'arrête et ne suspend l'action de notre diète, et l'activité de votre Parlement (celui d'Angleterre) est suspendue par le pouvoir du roi » (éd. des *Œuvres complètes*, Londres, 1789, t. 9, p. 197 et 198 (la 1^{re} édition est de 1776)).

tion de l'inanité de la fonction royale au regard de la puissance législative ne s'explique pas simplement par la prégnance des conceptions de Rousseau lui-même. Ainsi le modèle suédois, à travers l'œuvre la plus connue de Mably, a-t-il pu contribuer au rejet par la Constituante des préférences de la droite monarchienne en faveur du modèle britannique.

Cent ans plus tard, à travers ce filtre de la tradition révolutionnaire, s'est réalisé en France un système institutionnel de souveraineté parlementaire qui a spontanément repris les traits d'un modèle étranger dès longtemps oublié. A la Révolution, le *redofordrante* vient se résoudre dans le principe condorcien d'« unité de pouvoir ». Ce modèle sera pérennisé dans le « parlementarisme à la française » ou « gouvernement par délégation parlementaire » (Burdeau). Plusieurs épisodes, plusieurs caractères des riches heures de l'histoire parlementaire de la III^e République trouveraient aisément leur correspondant dans celle du Frihetstiden. A bien des égards, la crise du Seize Mai s'apparente aux conflits qui, en 1755, puis en 1768, devaient opposer le roi et les états. Et alors qu'en Grande-Bretagne a toujours prévalu, quelle qu'ait été l'influence du Parlement, le sentiment d'un gouvernement fort — à mesure que le pouvoir de décision échappait à la Couronne, il était confié sans amoindrissement au cabinet —, en France comme en Suède, l'abaissement de la fonction du chef de l'Etat (que devait solenniser au début de la III^e République le message inaugural de Grévy) et le rejet de la conception d'un gouvernement autonome à l'égard des chambres ont été compris comme la condition du parlementarisme. La III^e République a réalisé, comme la Suède du Frihetstiden, cette figure, si peu conforme au modèle parlementaire anglais, du Parlement gouvernant : de manière caractérisée mais ponctuelle, au début du siècle, avec la Délégation des Gauches ; plus généralement, mais sous un mode mineur, avec le système des commissions parlementaires coiffant les départements ministériels. L'instabilité gouvernementale même, conditionnée par le puissant attrait des parlementaires pour l'accès à la fonction et plus prosaïquement encore le titre ministériels — caractéristique commune des III^e et IV^e Républiques —, s'inscrit dans la tradition des luttes partisans du gouvernement de Suède au XVIII^e siècle. Et de même que l'impasse du parlementarisme suédois et l'incapacité où il était de se réformer a conduit à la « Révolution royale » de 1772, la même figure devait mener les assemblées françaises à abandonner successivement à l'exécutif leur pouvoir législatif puis leur pouvoir constituant.

LE TEMPS DES REMISES EN QUESTION

Souvent le Parlement a été identifié à la démocratie elle-même. Il était, selon l'expression de Kelsen, « le destin de la démocratie ». Cette situation alla de soi aussi longtemps que le mouvement démocratique trouva dans le Parlement son principal appui pour la conquête de la liberté politique. Mais c'est aussi dans la valeur attachée à la formule du pouvoir délibérant que se trouvait la raison de cette identification entre l'expression du principe démocratique et l'institution parlementaire. L'opinion de Woodrow Wilson, quand il n'était encore que l'avocat et le théoricien du *gouvernement congressionnel*, traduit bien cette idée : « Le gouvernement par la discussion est le seul genre de gouvernement acceptable pour un peuple qui essaie de se gouverner lui-même. »¹ Cela implique que la décision politique procède de la délibération elle-même, qui ne peut être que l'œuvre de représentants réunis au sein d'une assemblée, et non de la volonté du peuple, du gouvernement du peuple par lui-même.

Antiparlementarisme et réformisme

Cependant, par un effet de rétorsion comparable à ceux qui ont été précédemment décrits, dès lors que triomphait absolument le principe parlementaire avec la chute des dernières grandes monarchies européennes, naissait l'antiparlementarisme. Pour tenter d'expliquer ces tendances nouvelles, Kelsen évoquait « la grossière fiction... d'un corps représentant le peuple, dont la seule volonté s'exprimerait dans ses actes ». Parmi les arguments de l'antiparlementarisme, relevait-il, « figure en première ligne la révélation que la volonté étatique dégagée par le Parlement n'est nullement la volonté du peuple pour la simple raison que, d'après les Constitutions des Etats parlementaires, le peuple ne peut pas même exprimer une volonté — en dehors de l'élection du Parlement »². Pourquoi la volonté du peuple n'existerait-elle pas en tant que telle, pourquoi doit-elle être d'abord dégagée puis formulée par un Parlement ? Dans le contexte nouveau de l'après-première guerre mondiale, ces questions devaient induire à des contestations radicales fondées sur

1. *Le gouvernement congressionnel*, trad. fr., Paris, 1900, p. 323.

2. *La démocratie*, trad. de Ch. Eisenmann, Sirey, 1932, prés. de M. Troper, rééd. Economica, 1988, p. 40-41.

le constat du décalage entre *pays réel* et *pays légal* mais aussi à des propositions de réforme, visant notamment à l'introduction du référendum (Kelsen aussi bien que Carré de Malberg allaient s'en déclarer partisans). L'œuvre novatrice en devait être cependant dévolue à une Constitution vouée à l'infortune, celle de la République de Weimar. Celle-ci s'affirmait clairement parlementaire mais laissait une place au référendum et, surtout, tentait de donner une nouvelle légitimité au chef de l'Etat en instaurant son élection au suffrage universel, le mettant ainsi en situation de rivaliser avec le Parlement. En fait, tout en sauvegardant les principes, la Grande-Bretagne et les régimes qui s'en inspirent avaient déjà imperceptiblement atteint cette configuration dans la réalité politique. C'est que dans sa fonction « élective », le rôle du Parlement, comme le relevait Bagehot, peut être comparé au collège des électeurs présidentiels américains, et il n'est pas substantiellement différent de celui de la Couronne : il est de confirmer la désignation du chef de l'exécutif révélé par le résultat des élections générales. Mais la figure d'une rivalité est plus probable lorsque c'est le chef de l'Etat qui reçoit directement sa légitimité du peuple. La tradition démocratique parlementaire a envisagé cette désignation directe par le peuple des gouvernants effectifs avec une méfiance que ne suffit pas à expliquer la crainte du césarisme. C'est le régime présidentiel des Etats-Unis, pourtant encore très *congressionnel* à cette époque, que dénonce Kelsen quand il écrit : « Lorsque, dans la république présidentielle, le pouvoir exécutif est confié à un président qui n'est pas désigné par le Parlement, mais directement élu par le peuple, et lorsque l'indépendance de ce président investi de la fonction exécutive vis-à-vis de la représentation nationale est encore assurée d'autre façon (*c'est-à-dire par les principes mêmes de la Constitution*), il en résulte (...) plutôt un affaiblissement qu'un renforcement du principe de la souveraineté du peuple. »¹ Pour Kelsen, il est clair qu'en dépit de la *fiction* dénoncée par lui, la démocratie continue de s'identifier avec le Parlement, dont il tente de restaurer la figure en termes de modernité en le définissant comme « l'organisation du peuple en partis ». Mais il était en même temps très conscient que cette forme de démocratie ne pourrait vivre que si le Parlement se révélait « un instrument approprié à la solution des questions sociales de l'heure »². C'est précisément ce dont il allait se montrer incapable.

1. *Op. cit.*, p. 77.

2. *Op. cit.*, p. 38.

Incapacités structurelles

En deçà de la critique antiparlementaire, moins radical mais peut-être aussi corrosif, s'exprime en effet le scepticisme quant au rôle le plus essentiel du Parlement : celui de législateur. Kelsen encore : « Si l'on considérait les faits, l'action psychologique plutôt que les formes juridiques, on ne (peut) parfois pas découvrir une différence bien considérable entre le Parlement légiférant d'une démocratie et le conseil d'État d'une monarchie absolue, en particulier si l'on tient compte du fait que, dans les démocraties modernes aussi, une partie très importante, bien que non perceptible du dehors, du travail législatif s'opère, non pas dans la procédure parlementaire, mais dans le sein du gouvernement, qui ne doit pas y faire un usage moindre de la faculté d'initiative directe et indirecte que dans la monarchie... »¹

Ce scepticisme, Bagehot l'exprimait dès 1867, dans l'âge d'or du parlementarisme, quand, après avoir décrit les quatre premières fonctions qu'il distingue dans le rôle de la chambre des Communes — fonctions électorale, expressive, pédagogique, informative —, il conclut qu'« enfin il y a la fonction de législation, dont il serait absurde de contester la grande importance et dont je contesterai seulement qu'elle soit aussi importante que les précédentes »². On pourrait multiplier les citations qui montreraient que c'est au sein même du modèle anglais, devenu, sauf en France, l'*horizon indépassable* de l'Europe occidentale à la fin du XIX^e siècle, que s'est affirmée la prise de conscience des limites du Parlement. Si l'exécutif reste, parfois pour le pire, capable de légiférer seul, le Parlement, lui, ne saurait gouverner longtemps. « En fait de législation comme d'administration, écrit John Stuart Mill, dans le même temps que Bagehot, la seule chose dont une assemblée représentative soit capable n'est pas de faire la besogne elle-même mais de la faire faire, de décider à qui on la confiera, et, une fois qu'elle est faite, de lui accorder ou de lui refuser la sanction nationale. »³ Réduit à cette mission, toutefois, et parce qu'elle est fondamentale, le Parlement reste le centre de l'activité démocratique, même s'il n'en est plus le moteur. Mais un autre pas était franchi, comme on l'a dit, lorsqu'un chef de l'État lui-même démocratiquement élu s'est trouvé en

1. *Op. cit.*, p. 42.

2. *The English Constitution*, chap. V ; cf. l'analyse de Pierre Avril, in *Les Français et leur Parlement*, Castermann, 1972, p. 41 et s.

3. *Le gouvernement représentatif*, trad. fr., Paris, Guillaumin, 1865, p. 115.

mesure de rivaliser avec la légitimité du Parlement, voire de la contester. Sans doute, la leçon du régime de Weimar avait paru plus que justifier les appréhensions des parlementaristes et conforter leur doctrine. En conséquence, le mouvement constitutionnel qui suit la seconde guerre mondiale est d'inspiration strictement moniste et parlementariste. C'est ce que manifestent les constitutions nouvelles des trois plus grands Etats européens, France, Allemagne et Italie. On ne peut qu'être frappé, en particulier pour les deux premiers, par l'inspiration commune, qui sous-tend l'œuvre constituante, de volonté de rupture avec les institutions antérieures et de restauration du Parlement comme incarnation de la souveraineté, vecteur de la légitimité et centre de la vie politique. Mais tandis que la IV^e République retombe rapidement dans l'ornière du régime précédent, l'Allemagne fédérale voit la naissance de la *Kanzlerdemocratie*, formule qui fait du chancelier allemand un chef de l'exécutif aussi puissant que le Premier ministre anglais. Adaptation exemplaire de celles de la Grande-Bretagne, les institutions allemandes réussissent à conserver au Bundestag son rôle de légitimation et de contrôle sans différer le nécessaire transfert des pouvoirs d'orientation et de décision à un gouvernement personnalisé et bénéficiant d'un réel appui populaire.

Subversion présidentielle

Telle ne sera pas l'orientation prise par le constituant français de 1958, une fois consommée dans sa figure d'impasse l'échec de la IV^e République. C'est à bien des égards le modèle weimarien qui, inconsciemment¹, revient en force dans la Constitution de la V^e République comme dans les constitutions de l'Europe de l'Est qui tendent aujourd'hui à s'en inspirer. Le vrai parlementarisme avait dit Hugo Preuss, père de la Constitution weimarienne, suppose « que le Parlement ne doit pas être tout-puissant mais qu'il se trouve *soumis à un contrôle* exercé par une instance démocratique, et cette instance est, chez nous, le Président du Reich ». La conception du général de Gaulle ne sera, au fond, pas très différente, qui consiste à confier au Président, qualité qu'on se garde au départ de confondre avec celle de chef de l'exécutif, une mission d'*arbitre* entre les autres pouvoirs qui impliquera bientôt un *contrôle* réel et effectif du Parlement comme du gouvernement. Ce renversement des rôles trouve-

1. C'est-à-dire en dépit des confusions primitives entretenues sur le parlementarisme orléaniste.

rait son origine dans la conception gaullienne qu'analyse Bernard Chantebout, conception qui aurait déterminé en particulier l'option de l'incompatibilité entre fonctions parlementaire et ministérielle : « Pour de Gaulle, l'univers politique se compose de deux mondes : il y a le peuple, et il y a l'Etat ; le Parlement est du domaine du peuple : c'est le lieu des partis et des discours, de la contestation et de l'irresponsabilité ; en face de lui, le Gouvernement, qui est le lieu de l'action, gère les affaires de l'Etat. »¹ Cette disqualification n'aurait pu survivre à l'idéologie originelle du gaullisme sans la révision constitutionnelle qui permettait au Président d'opposer son unique légitimité nationale aux parlementaires issus d'un certain nombre de « compétitions locales ». Mais dès avant qu'intervienne cette révolution copernicienne du concept politique de légitimité, la Constitution avait doté l'exécutif d'un arsenal de mesures, toutes en soi excellentes, à l'endroit du Parlement, dont l'ensemble aboutit cependant à vider de l'essentiel de sa substance la notion classique de contrôle parlementaire. Sans doute, encore une fois, chacun des moyens a-t-il été conçu pour enrayer efficacement des excès tangibles déplorés sous les régimes précédents. Mais il résulte de l'ensemble l'impression d'un Parlement domestiqué, laquelle a été durablement assurée, puis aggravée, par la confusion qui, dans la pratique, s'est faite rapidement entre les missions d'arbitre ou de « guide » du Président et celle du chef réel de l'exécutif. La déploration de ce nouvel avilissement parlementaire — dans lequel les assemblées ne peuvent même pas trouver, comme sous le Second Empire, les ressorts mêmes d'une résistance, dans la symbiose où elles se trouvent avec le système présidentieliste — n'a nullement empêché que se développe et se répande la réputation de ce nouveau modèle constitutionnel. L'Italie, en proie à ses propres dérives, y voit, non sans quelque optimisme, le remède à la partitocratie qui ronge l'Etat. Les pays de l'Est, durablement atteints par des décennies de système idéocratique, et qui répugnent à enserrer le pluralisme reconquis dans les rets de lois électorales trop restrictives, voient ainsi dans le modèle présidentieliste un point d'ancrage et un facteur de structuration de la vie politique et du système des partis dont le Parlement resterait, par ailleurs, le lieu privilégié d'expression et de foisonnement. Nul ne peut, en effet, contester les acquis de la V^e République dans l'établissement, à travers les reclassements opérés par l'élection présidentielle, d'un système poli-

1. *La Constitution française. Propos pour un débat*, Dalloz, 1992, p. 16.

tique stabilisé. Mais cette recette comporte son prix : « Le parti au pouvoir, constate Hugues Portelli (*et c'est aussi vrai des autres partis disposant d'une représentation importante au Parlement*), est totalement structuré en fonction du pouvoir et de l'élection présidentiels (...). Ce phénomène-là joue, non seulement au niveau du Président ou du Premier ministre, mais aussi au niveau des parlementaires, car l'un des problèmes du Parlement aujourd'hui (en tout cas de l'Assemblée nationale) est qu'une grande partie des parlementaires est constituée de personnes qui sont avant tout des fidèles du Président ou de tel ou tel présidentiable, dont la vraie vocation n'est pas d'être parlementaires mais d'être un jour dans l'entourage, sous une forme ministérielle ou quasi ministérielle, du Président le jour où celui-ci aura accédé à cette fonction. »¹

Constats comparatistes

Face à cette subversion présidentialiste sont classiquement proposés deux remèdes : le retour en arrière ou la fuite en avant. Les deux ne sont qu'en apparence contradictoires, car le but est indéniablement le même : éviter que le Parlement n'apparaisse bientôt comme une coquille vide, une branche morte d'un système normatif dominé par l'exécutif présidentiel, contrôlé par le juge constitutionnel, érodé par les avancées de l'intégration européenne et du régionalisme, et la prolifération des « conseils de sages ». La fuite en avant, c'est la revendication d'un « véritable » régime présidentiel, déjà réputé, à la fin de la IV^e République, pouvoir remédier aux maux déplorés alors. Elle part du constat que face à l'exécutif démocratique le plus fort du monde, le Congrès américain demeure le Parlement le plus puissant. Son pouvoir reste considérable, en particulier à travers le droit d'amendement, dans la détermination du contenu de la loi, ainsi qu'en matière budgétaire. Il s'agirait en somme de substituer au dualisme parlementaire (système de la double confiance), paradoxalement réalisé par le présidentialisme majoritaire, un système de dualisme institutionnel que traduit l'indépendance entre (suivant l'expression américaine) les deux « branches du Gouvernement ».

Deux types d'arguments sont présentés à l'encontre de cette révolution constitutionnelle. D'abord, les gardiens vigilants de la tradition gaullienne craignent qu'au-delà de l'objectif proclamé d'un

1. Réviser la Constitution ? (débat entre Pierre Avril et Hugues Portelli sous la présidence de Benoît Jeanneau), *France Forum*, avril-juin 1992, p. 10.

rééquilibrage au profit du Parlement ne soit en réalité poursuivi le rêve du régime *congressionnel*, lequel, sous couvert d'une prétendue modernisation institutionnelle, procéderait cette fois bel et bien d'un retour au parlementarisme des républiques antérieures. Un autre écueil tient à ce qu'aux Etats-Unis l'indépendance se traduit aujourd'hui par un désintérêt croissant à l'égard de l'intérêt général, incarné par la seule présidence, et corrélativement par une implication plus forte des parlementaires dans les intérêts locaux ou des *lobbies*. « On ne voit que trop, écrit Pierre Avril, ce que pourrait donner en France un tel système qui aboutirait à une assemblée-livrée à elle-même et soumise aux seules pressions des intérêts locaux ou corporatifs, respectables mais particuliers. Cette séparation consacrerait la rupture entre la fonction politique nationale monopolisée par le Président de la République et une représentation atomisée, déconnectée de la politique générale pour n'être plus que la caisse de résonance des intérêts et des passions. »¹ On observera que ces deux types d'inconvénients ne sont pas exclusifs l'un de l'autre et peuvent très bien cumuler leurs effets.

Le passage du régime parlementaire au régime présidentiel est sans précédent dans les vieilles démocraties européennes. Au plus, pourrait-on mentionner le cas, précédemment invoqué, de la Suède qui, après avoir connu le parlementarisme au XVIII^e siècle, s'est dotée au début du siècle suivant d'une Constitution fondée sur l'indépendance des pouvoirs. Dans la Constitution de 1809, le Riksdag exerçait, à titre général, le pouvoir législatif ; au roi appartenait l'exécutif. Cependant, les ministres encouraient une responsabilité d'ordre pénal mais également une responsabilité d'ordre administratif (art. 107), qualifiée alors de politique, car elle revient en fait à un contrôle d'opportunité, mais qui tend à esquiver la responsabilité politique spécifiquement parlementaire.

C'est dans ce cadre constitutionnel que la Suède a intégré, un siècle plus tard, en conséquence de l'affaiblissement du pouvoir royal et du rôle accru du gouvernement, les principaux traits du modèle parlementaire britannique, cette fois. La nouvelle Constitution de 1974 a accordé cette pratique avec le droit mais fait retour, en même temps, au vieux principe du *redofordrante* issu du Frihetstiden. Si le fondement de la souveraineté est populaire (art. 1^{er}), c'est le Riksdag qui est détenteur de l'autorité de l'Etat et la hiérarchie des normes traduit cette situation (chap. VIII de la Consti-

I. *Art. cit.*, p. 7.

tution). A travers ces principes, cependant, sont aménagées les règles modernes du gouvernement de cabinet, en vertu desquelles le gouvernement dispose d'une réelle autonomie à l'égard du Parlement. Cet aboutissement se présente ainsi comme le résultat d'un paradoxe : à la suite de l'impasse du parlementarisme absolu, c'est par l'instrument du régime « présidentiel » que la Suède a accédé au régime parlementaire moderne tout en réinvestissant symboliquement le Parlement de l'autorité unique de l'Etat.

Le retour en arrière ne procède pas d'une nostalgie du parlementarisme absolu mais d'une volonté de reparlementarisation qui part du constat que les Parlements des grands pays voisins réputés politiquement stables, Grande-Bretagne, Allemagne et Espagne, ont conservé face à la montée en puissance de l'exécutif un rôle important, qui tient à leur pouvoir de contrôle effectif sur celui-ci. En Grande-Bretagne notamment la capacité de contrôle sur l'action gouvernementale s'est notablement accrue par rapport à la période 1945-1970. L'influence politique du Parlement s'est ainsi développée en une période, celle en particulier du gouvernement de Mme Thatcher, qui est pourtant d'évidence dominée par un exécutif stable et fort. La majorité à la chambre des Communes exerce plus qu'auparavant une pression sur le cabinet par la « politique des réactions anticipées », c'est-à-dire l'anticipation par le gouvernement des réactions de la majorité afin de prévenir son hostilité, politique qui l'a conduit à diverses reprises à retirer certains projets de loi¹. Mais c'est aussi, et peut-être surtout, la mise en œuvre de la responsabilité du Premier ministre par sa propre majorité, sanctionnée par la démission de Mme Thatcher en 1990, subie ensuite à diverses reprises par son successeur, qui manifeste avec le plus d'éclat ce retour des parlementaires à l'avant-scène du système politique.

1. Voir F. N. Forman, *Mastering British Politics*, Londres, Macmillan, 1985. La revalorisation contemporaine du rôle du Parlement, y compris de la chambre des Lords, est mise en exergue dans plusieurs ouvrages de Philip Norton (*Conservative Dissidents*, Temple Smith, 1978 ; *Dissension in the House of Commons 1974-1979*, Oxford University Press, 1980 ; *The British Policy*, Longman, 1984 ; *Parliament in the 1980's* (ouvrage collectif), Basil Blackwell, 1985). Cette revalorisation suscite le scepticisme de Jacques Leruez quant au caractère effectif du rééquilibrage entre Parlement et gouvernement. Norton sous-estimerait aussi les facteurs liés à l'intégration européenne (*Gouvernement et politique en Grande-Bretagne*, Presses de la FNSP, 1989, p. 91). Mais, ainsi que le remarquait Jean-Michel Belorgey, le Parlement britannique, contrairement au Parlement français, s'est réservé depuis 1980 le droit d'examiner en commission, puis de débattre s'il y a lieu, les projets soumis au conseil des ministres européens avant que le ministre britannique compétent puisse donner son accord à Bruxelles.

La reparlementarisation a en France la faveur de tous ceux qui restent attachés au principe du parlementarisme et réclament la correction des abus liés à la dérive présidentialiste. Elle tend parfois à se focaliser sur une remise en cause des procédures du parlementarisme rationalisé. Celles-ci, historiquement, sont essentiellement une tentative de traduction, en forme constitutionnelle, des usages qui déterminent l'efficacité du fonctionnement du Parlement anglais depuis le XVIII^e siècle. Mais certaines techniques gouvernant les débats à la chambre des Communes n'ont été inventées qu'à la fin du siècle passé pour pallier l'obstructionnisme des députés autonomistes irlandais (procédures dite de la guillotine, du kangourou, etc.). Elles ont survécu aux circonstances qui les avaient fait naître et continuent de manifester leur utilité. Dans le même ordre d'idées, il serait hasardeux, voire imprudent, de renoncer aux procédures rationalisées qui répondent pour chacune d'entre elles à des excès parlementaires dénoncés sous la IV^e République. Mais il doit être possible d'empêcher qu'un gouvernement qui, contrairement à ceux du régime précédent bénéficie normalement déjà d'un soutien majoritaire, utilise cumulativement ces procédures face à un Parlement amoindri. Il s'agirait de tenter, selon l'heureuse expression de Jean-Michel Belorgey, de « *civiliser* les mécanismes du gouvernement de majorité »¹. Aussi, dans cette perspective, une réforme manquerait son objectif si elle se polarisait sur l'article 49.3 de la Constitution, si souvent mis en cause. Or, il est aisé de montrer que cette disposition n'a rien d'incompatible avec un parlementarisme cohérent et même, en réalité, qu'elle en est la traduction². Ce qu'il faudrait prévenir, c'est un usage destiné principalement à bloquer le débat parlementaire, voire à l'éviter complètement, à seule fin d'accélérer la procédure législative³. Un rééquilibrage passe également par la revalorisation du rôle des commissions et par la possibilité, qui serait offerte à l'opposition, de réclamer des commissions d'enquête dotées de pouvoirs réels. Une autre solution consisterait à se rapporter aussi, en ce domaine, à l'exemple suédois. Les dispositions ci-dessus évoquées de la Constitution de 1809 relatives à la

1. *Le Parlement à refaire*, Gallimard, 1991.

2. Voir à cet égard P. Birnbaum, F. Hamon et M. Troper, *Réinventer le Parlement*, Flammarion, 1977, p. 131-133.

3. Ainsi, si l'on prévoyait une incompatibilité entre l'usage de l'article 49.3 et la procédure de déclaration d'urgence, de telle sorte que le gouvernement n'y puisse recourir qu'au terme normal des débats qu'impose la navette parlementaire.

responsabilité administrative ont été substantiellement reprises dans la Constitution de 1974 (chap. XII, art. 3), qui organise par ailleurs des procédures rationalisées de responsabilité politique. Deux types de responsabilité ministérielle devant le Parlement coexistent ainsi, dont la première peut être mise en œuvre par la commission de la Constitution du Riksdag. En juin 1988, le ministre de la justice, Mme Leijon, qui avait couvert une enquête parallèle dans l'affaire du meurtre d'Olof Palme, a démissionné devant la menace d'une motion de censure individuelle. Cette sanction de la responsabilité politique n'a pas empêché la commission de la Constitution de se réunir ensuite pour enquêter, et de remettre au Riksdag un rapport concluant à la responsabilité administrative du ministre démissionnaire. L'adaptation de cette procédure permettrait, en particulier dans la situation de paralysie de la responsabilité politique qui prévaut aujourd'hui en France, de poursuivre la responsabilité ministérielle dans des formes adéquates sans qu'il soit besoin de la faire refluer vers son origine historique la plus ancienne : la responsabilité pénale.

Du point de vue de la théorie juridique comme du symbole politique, le Parlement continue d'être identifié à la démocratie. L'écroulement du communisme qui a fait découvrir à plus d'un l'évidence qu'il n'existe d'autre démocratie que pluraliste manifeste bien cette continuité. Chaque pays libéré commence par se doter d'un Parlement issu d'élections *contestées* (au sens de Raymond Aron). Dans les vieilles démocraties, la théorie et la tradition constitutionnelles témoignent encore que, face au prestige des exécutifs directement élus au suffrage universel, les Parlements n'ont cessé de se confondre avec la nation dans ses diversités. Le plus célèbre arrêt de la Cour suprême de la décennie 70, rendu dans le conflit opposant le Congrès au Président, s'énonce : *United States vs Nixon* (1974). « Le peuple, écrit Michel Troper à propos de la V^e République, ne confère pas au Président la souveraineté ni même une partie de la puissance d'État mais il le désigne pour exercer les pouvoirs attachés par la Constitution à l'emploi du Président de la République. Le Président n'est donc pas représentant, car il n'exerce pas la souveraineté nationale : n'étant pas, selon la Constitution, le pouvoir législatif, ni même une partie du pouvoir législatif, il n'exprime pas la volonté générale. (...) *Le Parlement est bien le seul véritable représentant.* »¹ Cela étant dûment rap-

1. *Réinventer le Parlement*, cit., p. 28-29 (souligné dans le texte).

pelé, aussi longtemps que les déterminations lourdes du présidentia-
lisme majoritaire trouveront à s'imposer, les projets de réforme du
Parlement risquent de demeurer des écrans de papier. Certes, on l'a
compris, il ne s'agit pas de prétendre que cette réforme serait pure-
ment illusoire, mais de la situer dans les limites d'un contexte inexo-
rable. Ce serait une singulière illusion — peut-être illusion néces-
saire — de croire que pourra être un jour restauré le gouvernement
délibératif. Aussi, cette considération trempée d'amertume fait-elle
oublier un fait apparemment plus essentiel, que révèle en contrepoint
l'histoire de l'institution parlementaire : c'est que le pouvoir délibé-
rant lui-même a cessé d'exister.

RÉSUMÉ. — *La question des origines de l'institution parlementaire est presque toujours reliée à l'histoire du Parlement anglais, présenté comme un modèle universel. Or, il s'agit d'un point de vue réducteur qui fait abstraction des archétypes continentaux. A travers l'étude d'un exemple souvent ignoré, celui de la Suède du Frihetstiden, se révèle précocement le déterminisme de l'échec du parlementarisme absolu. Les phénomènes modernes de remise en question sont ensuite évoqués. Si le Parlement n'apparaît plus clairement comme le « destin de la démocratie », l'amoindrissement de son statut et de son rôle se présente de manière très différente suivant les Etats, pour culminer en France sous la forme d'une « subversion présidentiale ».*

BENOÎT JEANNEAU

L'antiparlementarisme d'hier à aujourd'hui

Le mot est un produit de l'histoire et renvoie aux avatars de la III^e République en butte tout au long de son existence à des explosions périodiques de mécontentement populaire dirigées contre les déviations et les abus du régime parlementaire. Il semble du reste avoir été fabriqué par les spécialistes de cette période¹ pour désigner non seulement les effets de cette maladie récurrente, mais aussi sa cause attribuée à la persistance d'une droite contre-révolutionnaire active et d'une hostilité plus diffuse d'une partie de l'opinion à l'égard des assemblées.

Deux courants de nature et d'intensité assurément différentes, mais qui dans la réalité se sont souvent rejoints. C'est même cette conjonction entre son noyau dur et son ventre mou qui donne à l'antiparlementarisme de la III^e République toute sa dimension politique. Il y a plus ; la simple observation permet d'affirmer que si cette contestation proprement institutionnelle et manifestement minoritaire dans le pays a pu cependant menacer à plusieurs reprises le régime, c'est qu'elle a su capter de surcroît d'autres tendances également latentes dans l'inconscient collectif. Nationalisme ravivé par les risques de guerre, xénophobie exacerbée par le ralentissement de l'activité économique, moralisme choqué par les scandales financiers, autant de sentiments et de réactions qu'on retrouve, en effet, à des doses variables dans la plupart des campa-

1. Fr. Goguel, *La politique des partis sous la Troisième République*, Ed. du Seuil, 1950 ; R. Rémond, *La droite en France*, Aubier ; J.-M. Mayeur, *La Troisième République*, Seuil, « Points ».

gnes orchestrées par la droite contre les institutions sous la III^e République depuis le boulangisme jusqu'au 6 février 1934 en passant par la crise du Panama et l'affaire Dreyfus.

Tel qu'on l'entend en France à la lumière de toutes ces expériences, l'antiparlementarisme ne se réduit donc pas à la seule critique de l'institution parlementaire et de ses dérives, mais correspond à une aversion plus globale pour toute forme d'intermédiation collective entre les citoyens et le pouvoir ; une sorte de national-populisme.

C'est d'ailleurs le contenu et la signification que lui donne l'un des meilleurs analystes de notre vie politique, André Siegfried, lorsqu'il s'interroge à la fin de la IV^e République sur la nature du poujadisme. Il y voit, en effet, au-delà d'une protestation de boutiquiers, la résurgence d'un « antiparlementarisme toujours latent en France »¹. Et par là il suggère une interprétation de ce dernier qui dépasse l'histoire de la III^e République.

Sans doute le phénomène reste-t-il lié à une époque, celle qui l'a vu naître et lui a fourni ensuite, comme nous l'avons souligné, bien des occasions de se répéter. Mais dès lors qu'il ne disparaît pas avec elle, on peut légitimement se demander s'il n'est pas dû à une cause plus profonde, une tendance permanente de l'esprit public français, bref un atavisme. En d'autres termes il s'agirait d'une affection congénitale à la forme éruptive et par conséquent susceptible de ressortir sous quelque régime que ce soit.

L'argument peut paraître trop facile, comme chaque fois qu'on se contente de renvoyer au tempérament national pour expliquer la singularité d'une situation ou d'un comportement. La crise que traverse actuellement la société française lui redonne cependant une certaine force tant on se croirait revenu plus de cinquante ou même cent ans en arrière, à l'un de ces moments de la III^e République où, sur fond de corruption parlementaire, dans un contexte économique déprimé et un climat de xénophobie en recrudescence, la classe politique était mise au ban de la nation et rendue responsable de toutes les difficultés. A première vue, rien ne manque, en effet, dans ce *remake* : ni la présence d'une extrême droite nationaliste d'autant plus combative qu'elle est sous-représentée, ni la conduite d'échec et les maladresses d'un Parlement sur la défensive et de plus en plus coupé du « pays réel », ni la division des partis traditionnels en complète déliquescence.

Et cela, après plus de trente ans d'une cure de désintoxication

1. *De la IV^e à la V^e République. Au jour le jour*, Grasset, p. 236.

parlementaire et de personnalisation du pouvoir, comme si rien ne pouvait empêcher l'opinion publique française, dès qu'elle rencontre de graves difficultés, de s'en prendre aux institutions et plus particulièrement au Parlement et à la classe politique qui l'incarne.

L'antiparlementarisme que la plupart des observateurs croyaient mort¹ serait-il donc de retour ? Ou, malgré toutes ces ressemblances et réminiscences, le mouvement de rejet à l'égard du milieu politique auquel on assiste actuellement cacherait-il une autre motivation, différente de celle qui sous-tendait les convulsions antiparlementaires qui secouèrent périodiquement les régimes précédents ? En d'autres termes, de la III^e République à la V^e actuelle, l'antiparlementarisme est-il resté le même ou n'a-t-il pas changé insensiblement de contenu ?

Au moment où l'on s'interroge sur les meilleurs moyens de redonner aux Français confiance dans leurs institutions politiques, il nous a paru intéressant de soulever ces questions préalables. Et pour tenter d'y apporter un commencement de réponse, nous avons cru également utile de retracer, ne serait-ce que succinctement, mais méthodiquement, le parcours suivi par l'antiparlementarisme depuis ses origines, de manière à mieux mesurer ce qu'à chaque étape il a pu parfois gagner en audience, mais perdre aussi en substance.

LES INGRÉDIENTS DE L'ANTIPARLEMENTARISME SOUS LA III^e RÉPUBLIQUE

De ce point de vue une première constatation s'impose : au départ l'antiparlementarisme est une critique doctrinale d'une certaine forme de régime parlementaire, bientôt nourrie de ses déviations et enfin grossie des courants nationalistes et xénophobes qui imprégnaient alors assez largement les mentalités. Mais, malgré ces apports complémentaires non négligeables, il est resté d'un bout à l'autre de la III^e République un mouvement essentiellement constitutionnel, c'est-à-dire visant à discréditer et à détruire un type bien déterminé d'organisation des pouvoirs au nom d'une philosophie politique, sinon toujours contre-révolutionnaire, du moins autoritaire.

1 / C'est surtout le caractère dogmatique, et même à prétention savante, de l'antiparlementarisme première manière qu'on aurait

1. J.-Fr. Sirinelli, *Histoire des droites en France*, Gallimard, 1992, t. 2, p. 349.

tendance à oublier tant nous avons été habitués depuis le poujadisme à ce que le procès fait aux institutions ou au milieu politique ne dépasse pas le niveau de quelques slogans faciles ou invectives frisant l'injure. Mais faut-il rappeler qu'avant de se déployer dans la rue l'antiparlementarisme de la III^e République a d'abord été une école de pensée liée à la crise morale provoquée par la défaite de 1870. L'hostilité d'un Renan et d'un Barrès aux institutions parlementaires n'est pas une réaction instinctive et d'humeur, mais le fruit d'une réflexion sur les mérites et les faiblesses des différents régimes possibles par rapport à l'effort de régénération nationale qui, après l'humiliation de Sedan, leur paraît s'imposer. « Une assemblée n'est jamais un grand homme... le Gouvernement parlementaire est excellent pour les époques de prospérité..., mais il n'excite pas les grands efforts moraux », peut-on lire dans *La réforme intellectuelle et morale*.

On pourrait en dire autant de Charles Maurras dont l'antiparlementarisme assurément plus absolu n'est cependant pas aussi sommaire que pourrait le laisser croire le ton polémique de *L'Action française*. Il est, en effet, moins le résultat d'un écœurement que d'un raisonnement et ne constitue que l'un des éléments d'une vision d'ensemble du passé et de l'avenir de la société française, de la place qu'il faut accorder au politique, en un mot d'une véritable doctrine. Aussi bien *L'enquête sur la monarchie* se présente-t-elle comme un débat suscité entre des personnalités de sensibilités différentes pour en dégager les arguments allant dans le sens d'une restauration. Mais la démarche se veut scientifique.

Sans doute tous ces plaidoyers n'aboutissent-ils pas aux mêmes conclusions, les uns récusant la République et le « système électif étendu à tout », les autres se prononçant pour une démocratie plébiscitaire. Mais ils restent unanimes pour condamner l'omnipotence des assemblées qui ne peut être que nuisible à l'intérêt national.

Et il faut mesurer à quel point cette conviction était partagée par une large fraction de l'élite intellectuelle de l'époque pour comprendre la force et la persistance de l'antiparlementarisme sous la III^e République. Non pas que l'Université et le monde de l'enseignement se soient laissé gagner par la contagion : les professeurs de la Sorbonne et les instituteurs ont toujours défendu la République et se sont mobilisés pour soutenir Dreyfus. Mais l'état d'esprit était tout différent chez les écrivains arrivés : 25 académiciens avaient adhéré dès sa constitution en 1899 à la « Ligue de la patrie française », présidée par François Coppée et Jules Lemaitre. A cet égard, le fameux *Roman de l'énergie nationale* de Maurice Barrès

qui, des *Déracinés* à *Leurs figures* en passant par *L'appel au soldat*, retrace les épisodes du boulangisme et du scandale de Panama constitue un bon exemple de la façon dont certains grands noms de la littérature ont pu influencer par leur talent plusieurs générations et les ont entretenues dans un mépris des assemblées.

2 / Ce qui ne signifie point que cet antiparlementarisme doctrinal et qui vise les institutions en tant que telles n'ait pas été aidé par les abus commis en fait par les parlementaires eux-mêmes. Car il est sûr que les nombreux scandales qui jalonnent l'histoire de la III^e République et auxquels ont été mêlés certains d'entre eux sont venus apporter à tous ces auteurs un argument supplémentaire et comme la preuve concrète de la justesse de leurs vues.

Du trafic des décorations (1887) à l'affaire Stavisky (1934) en passant par le scandale de Panama (1892-1893), les affaires Rochette (1914) et Oustric (1930), on en compte, en effet, pas moins de cinq qui ont eu un grand retentissement et ont ainsi contribué à accroître le discrédit du Parlement dans l'opinion. Adrien Dansette affirme même que c'est depuis le scandale de Panama que l'insolente irrévérence dont les Français ont toujours fait preuve à l'égard de l'ensemble du corps parlementaire s'est aggravée d'une nuance de mépris¹.

Et chacun sait qu'au lendemain de l'affaire Stavisky, lors de la sinistre soirée du 6 février 1934, les ligueurs et les anciens combattants manifesteront place de la Concorde aux cris de « A bas les voleurs ! » et sous de larges écriteaux où l'on pouvait lire : « Pour que la France vive dans l'bonheur et la propreté. »

Mais si dans ces différentes circonstances la corruption a bien avivé jusqu'à l'indignation l'antiparlementarisme ambiant, elle n'a opéré que comme un facteur aggravant d'un malaise qui s'enracine plus profondément.

De la même manière que le nationalisme et l'antisémitisme ont pu à certains moments venir le renforcer, mais n'en constituent pas la motivation principale.

Sans doute un certain patriotisme revanchard a-t-il favorisé au départ (1886-1887) l'engouement pour le général Boulanger, mais le mouvement n'aurait pas pris l'ampleur qu'il a connue ensuite (1888-1889) s'il n'était parvenu à rallier tous ceux qui, des royalistes aux bonapartistes en passant par les républicains déçus, se prennent à

1. *Les affaires de Panama*, Librairie académique Perrin, 1933, p. 239.

espérer arracher un changement de régime à la faveur de cet élan populaire¹. Il est du reste significatif que dans le programme boulangiste de cette seconde phase figurent en première ligne dans la « partie impérative » la révision de la Constitution, la suppression du régime parlementaire, l'élection de l'exécutif au suffrage universel et l'institution du référendum pour trancher les grands conflits d'opinion ; tandis que ne sont présentés que comme des vœux l'aménagement du service militaire, la création et le développement de l'enseignement professionnel et déjà la défense des travailleurs français contre la concurrence des ouvriers étrangers².

Et si dix ans plus tard (1898-1899) l'affaire Dreyfus, que dans le camp antiparlementaire on a cherché à exploiter contre le régime, n'a finalement débouché que sur des agitations de rues sporadiques et les gesticulations d'un Déroulède, c'est précisément qu'elle soulevait un tout autre problème que celui de la réforme des institutions.

3 / Car toute la spécificité de l'antiparlementarisme sous la III^e République réside au bout du compte dans sa finalité essentiellement constitutionnelle.

Il provient, en effet, de cette frustration qu'ont éprouvée beaucoup de Français de sensibilité monarchiste ou bonapartiste qui, sous le couvert de Thiers puis de Mac-Mahon, s'étaient résignés à la République lorsqu'au lendemain de la crise du 16 mai 1877 ils se sont aperçus qu'au lieu du système équilibré et personnalisé qu'ils attendaient, ils avaient hérité d'un régime anonyme et dominé par les assemblées et les comités.

Ils n'ont alors cessé de l'attaquer dans l'espoir de le renverser ou à tout le moins de l'ébranler pour l'amener à se transformer. Et ils ont été sur le point d'y parvenir partiellement quand, après l'émeute du 6 février 1934, Gaston Doumergue, auquel le régime avait fait appel pour surmonter la crise la plus grave qu'il ait connu, s'engagera dans la voie d'une réforme constitutionnelle, mais trop lentement pour réussir à vaincre la résistance passive de la classe politique.

Aussi bien retrouvera-t-on les plus déterminés des leaders de cette opposition antiparlementaire dans l'entourage du régime de Vichy où ils se précipiteront, mais pour voir à moitié réalisé et à moitié défiguré un vieux rêve constitutionnel né à l'aube de la III^e République.

1. Adrien Dansette, *Le boulangisme*, A. Fayard, 1946.

2. Raoul Girardet, *Le nationalisme français*, Paris, Armand Colin, 1966, p. 35.

L'ATTÉNUATION DU VIRUS SOUS LA IV^e RÉPUBLIQUE

La situation se présente donc tout différemment lorsque après la Libération on entreprendra de constituer une nouvelle République.

D'abord parce que c'est en pleine connaissance des défauts des institutions de 1875, rejetées d'ailleurs avec une belle unanimité par le pays lors du premier référendum du 21 octobre 1945, que les hommes qui ont participé à la Résistance et sont arrivés sur le devant de la scène politique aborderont le travail constituant. Dans l'euphorie du renouveau la plupart d'entre eux croient, en effet, très sincèrement qu'ils parviendront à corriger le régime parlementaire vers lequel ils s'orientent des déformations qu'il avait subies sous la III^e République et qui l'avaient fait verser dans l'instabilité ministérielle et l'impuissance. Ils estiment en particulier que l'émergence de partis puissants et bien organisés devrait permettre de discipliner et de rationaliser l'action du Parlement. De sorte que dans un premier temps l'opinion a été entretenue dans l'espoir ou l'illusion qu'il n'y avait pas lieu de craindre le retour aux errements du régime précédent.

Deuxième changement : dès qu'on a commencé à réaliser que la IV^e République risquait de ressembler comme une sœur à son aînée et de comporter les mêmes défauts, plus quelques autres, l'école antiparlementaire qui n'aurait pas manqué de crier à une nouvelle trahison avait en partie disparu et ce qu'il en restait était de toute manière complètement discrédité par sa compromission avec le régime de Vichy.

I / A ceci près cependant qu'après son départ du pouvoir en janvier 1946 le général de Gaulle s'était chargé d'une certaine manière de la relayer en soulignant les dangers du régime d'assemblée que préparait la majorité de la première Assemblée constituante, ce qui conduira le pays à rejeter le projet d'avril. Et comme il renouvellera sa mise en garde sous la seconde Assemblée dans son fameux discours de Bayeux (16 juin 1946), il est bien clair qu'il a repris là la défense d'une restauration de l'exécutif et d'une séparation des pouvoirs souvent entendue dans une certaine droite bien pensante sous la III^e République.

Il est vrai que le général de Gaulle ne s'en prend pas à l'institution parlementaire en tant que telle dont il reconnaît la nécessité même s'il recommande d'en contenir les débordements. Et

Jean Touchard¹ en tire argument pour affirmer que le gaullisme ne saurait dans ces conditions être rattaché au courant antiparlementaire. Et l'on conviendra que même par la suite le leader du RPF dirigera davantage ses attaques contre ce qu'il appelle « le système », c'est-à-dire l'emprise excessive des partis sur l'Etat, que contre l'hégémonie du Parlement. Mais il suffit de relire la biographie que Jean Lacouture lui a consacrée pour se rappeler le climat intellectuel dans lequel il a baigné durant sa jeunesse et pendant l'entre-deux-guerres pour retrouver dans ses conceptions constitutionnelles l'écho de la pensée antiparlementaire qui régnait à l'époque. Il y a là manifestement une filiation sur laquelle on reviendra.

2 / Mais au moment où décroît le mouvement gaulliste, voilà que surgit la bourrasque poujadiste qui à première vue s'apparente davantage aux convulsions populaires qui secouèrent à plusieurs reprises la III^e République ; au point qu'André Siegfried y a vu, comme nous l'avons déjà noté, la résurgence d'un antiparlementarisme toujours latent.

On retrouve, en effet, dans ce mouvement, qui attirera aux élections du 2 janvier 1956 deux millions et demi d'électeurs (12 % des suffrages exprimés), tout à la fois la dimension populiste du boulangisme, le ton polémique de l'Action française dans le dénigrement des parlementaires traités de « vieux débris et de jeunes vendus » et une pointe très marquée d'antisémitisme appliqué notamment à Pierre Mendès France et aux bazars du Caire de sa femme².

Mais rien de bien précis, en revanche, sur la réforme des institutions, ni sur les solutions qu'appellerait la crise des classes moyennes artisanales et commerçantes face à l'évolution économique pourtant à l'origine de la contestation. En somme une addition de mécontentements tous azimuts plus qu'un procès fait à un type de régime bien déterminé.

De sorte que si l'antiparlementarisme semble bien survivre sous la IV^e République, c'est sous une forme plus modérée en ce qui concerne le gaullisme et moins consistante s'agissant du poujadisme.

1. *Le Gaullisme*, Seuil, « Le Point ».

2. Stanley Hoffmann, *Le mouvement Poujade*, Cahier de la Fondation des Sciences politiques, n° 81.

LA CURE DE DÉSINTOXICATION DE LA V^e RÉPUBLIQUE
ET SES EFFETS

Tout change avec la V^e République qui assainit complètement le climat politique et offre le spectacle de plus de trente années d'un consensus institutionnel tel qu'on n'en avait jamais connu. A telle enseigne que dans *L'histoire des droites en France* publiée sous la direction de M. Sirinelli¹ l'un des auteurs, M. Jean Estèbe, voit dans le poujadisme la dernière expression de l'antiparlementarisme en France.

1 / Rien de très étonnant à cela quand on sait la cure d'amai-grissement que la Constitution de 1958 a fait subir au Parlement et les précautions qu'elle a prises pour le contenir dans sa fonction législative et l'empêcher de renverser inconsidérément le Gouvernement. Si l'on ajoute à cela que l'élection du chef de l'Etat introduite en 1962 a répondu très exactement à ce besoin qu'éprouvait le pays dans ses profondeurs d'un pouvoir personnalisé et cependant démocratique, on mesure mieux le rôle qu'a joué le général de Gaulle dans cette réconciliation des Français avec leurs institutions.

Car c'est précisément parce qu'il avait compris, pour les avoir partagés, les reproches adressés tout au long des III^e et IV^e Républiques à nos régimes d'assemblée qu'il semble être parvenu à exorciser l'antiparlementarisme.

Il a su d'abord tirer les leçons de l'histoire en ne renouvelant pas en 1958 l'erreur qu'avait commise Gaston Doumergue en 1934 et entreprendre dès son retour au pouvoir la réforme de la Constitution. Mais il a su en revanche attendre le moment propice pour compléter ce premier dispositif en introduisant seulement en 1962 l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel. Enfin il a compris la nécessité de conserver à l'ensemble du système assez de souplesse pour qu'il puisse s'adapter aux changements.

Et il faut croire que cette synthèse a répondu à ce qu'on en attendait puisqu'elle lui a survécu et a permis de franchir plusieurs alternances et une cohabitation sans trop d'encombres. Il suffit d'ailleurs de se rappeler les réactions de la population au moment de la guerre du Golfe et du réconfort qu'elle a éprouvé à

1. Gallimard, octobre 1992.

se sentir dirigée en pleine crise internationale pour ne pas douter de son adhésion encore à ce moment-là aux institutions de la V^e République.

2 / La surprise n'en a été que plus grande lorsqu'au cours des années 1991-1992 le climat s'est complètement retourné et qu'à la satisfaction ont succédé la déception et même la réprobation à l'égard de la classe politique qui se sont traduites par un recul des partis traditionnels et une montée en puissance de formations nouvelles de type contestataire aux élections régionales de mars dernier.

Il faut assurément faire la part de la crise économique et des inquiétudes qu'inspire l'accroissement du chômage dans ce renversement de tendance, celle aussi de la série de scandales financiers qui ont éclaboussé ces derniers temps un certain nombre de parlementaires et c'est là que la coïncidence commence avec la III^e République.

Mais ce qui a le plus troublé les observateurs dans ce mouvement de rejet, c'est que l'une des deux formations qui en ont particulièrement profité, le Front national, s'apparente singulièrement, par les idées qu'elle véhicule et le type d'actions qu'elle conduit, à ces ligues et partis antiparlementaires qui prospéraient dans l'entre-deux-guerres. Revalorisation de l'identité nationale, culte de l'Etat fort, xénophobie dirigée contre l'oligarchie cosmopolite aussi bien que le maghrébin, légitimation du vichysme. Autant de convergences assurément impressionnantes. Mais c'est précisément parce qu'il emprunte ses thèmes à beaucoup de courants que le Front national apparaît difficilement classable. M. Pierre Milza, qui y a consacré dans *L'histoire des droites en France* déjà citée d'excellentes analyses, hésite entre plusieurs qualifications : droite extrême, droite fasciste, national-populisme entre autres¹.

D'autre part, du point de vue qui nous intéresse, on observera que si M. Jean-Marie Le Pen s'en prend volontiers aux leaders politiques qui le combattent et auxquels il dispute une partie de leur clientèle (« La bande des quatre »), il ne conteste jamais vraiment l'institution parlementaire elle-même et s'est du reste senti parfaitement à l'aise à l'Assemblée nationale le temps qu'il en a été membre. On peut donc se demander si le Front national n'a pas gardé de l'antiparlementarisme de la III^e République que les thèmes adjuvants et délaissés son objet principal : la critique des assemblées.

1. T. 1 : *Politique*, p. 691 et s.

Or si l'on se tourne maintenant vers l'opinion publique considérée dans son ensemble, il apparaît que ce qu'elle déplore dans l'état actuel des choses, ce n'est pas la place accordée au Parlement dans les institutions ni le rôle qui lui incombe, mais le comportement des parlementaires, à savoir parfois leur indécatesse financière et presque toujours leur incompréhension des problèmes concrets de la population. Il semble même que ce soit finalement au système des partis et à l'esprit politicien qu'il engendre que le citoyen moyen en veuille plus qu'aux députés pris individuellement. Et ces impressions viennent précisément d'être confirmées par un sondage de la SOFRES¹ qui révèle qu'une majorité de Français pensent que la démocratie va mal, mais que les institutions fonctionnent bien. On découvre même que l'opinion reste très attachée au droit pour l'Assemblée nationale de renverser le Gouvernement (71 %) et n'apprécie pas que ce dernier ait le pouvoir (art. 49.3) de faire adopter une loi sans vote par les députés (54 %). Pour un peu une question plus générale nous aurait appris que le pays serait plutôt favorable à une réhabilitation du rôle du Parlement.

Au terme de cette remise en perspective, on serait donc tenté de dire que la France d'aujourd'hui n'a gardé de l'antiparlementarisme tel qu'on le comprenait sous la III^e République que certains symptômes et qu'elle n'est donc plus vraiment antiparlementaire. Car qu'est-ce qu'un antiparlementarisme qui ne serait plus hostile aux assemblées ?

La réalité est sans doute plus complexe, car si la France semble bien guérie de son antiparlementarisme atavique, c'est que le parlementarisme s'est aussi, comme nous l'avons vu, corrigé de ses déviations. Mais la société politique ne s'est pas encore dotée d'un système de partis qui permette une communication authentique entre les citoyens et le pouvoir. De sorte que le problème s'est seulement déplacé du plan institutionnel au niveau politique et sur ce dernier terrain il risque d'être plus difficile à résoudre dans la mesure où il se complique d'un cercle vicieux. Tant il est vrai que si les partis français actuels n'aiment peut-être pas suffisamment leurs électeurs pour faire l'effort de les comprendre, les électeurs français n'aiment pas non plus assez leurs partis pour accepter d'y adhérer. En un mot ils ne croient pas en leur utilité. Et c'est en cela qu'ils restent d'une autre manière antiparlementaires.

1. *Le Monde*, jeudi 19 novembre 1992.

RÉSUMÉ. — *Le mouvement de rejet de la classe politique auquel on assiste actuellement en France pose le problème de savoir s'il ne s'agit pas là de la résurgence de l'antiparlementarisme qui sévit durant toute la III^e République. Mais que faut-il entendre par cette expression ? L'analyse de son contenu à la lumière de l'histoire politique entre 1880 et 1940 permet de vérifier que cet état d'esprit s'est prolongé sous la IV^e République, mais de façon atténuée et qu'il a disparu sous la V^e à la faveur de la nouvelle Constitution. La crise des années 1991-1992 vise plus le système des partis que l'institution parlementaire elle-même.*

GUY CARCASSONNE

De la démocratie au Parlement

Que le Parlement soit le lieu symbolique où s'incarne la démocratie, quel qu'en soit le type, ne fait aucun doute. Que l'exercice de son rôle soit jugé plus ou moins satisfaisant, l'accomplissement de ses fonctions plus ou moins effectif, sa place dans les institutions plus ou moins importante, tout cela nourrit une littérature abondante, en droit constitutionnel comme en science politique.

Une précision essentielle et initiale doit éviter les équivoques : on sait, on mesure, et au demeurant on comprend, la terrible frustration qui peut décourager des parlementaires actifs lorsque, faute de convaincre le Gouvernement ou d'intéresser les médias, un travail intelligent et acharné se trouve pratiquement réduit à néant. Mais la question ici traitée n'est pas celle des contraintes pesant sur les parlementaires en provenance de l'extérieur, mais celle de l'égalité démocratique entre parlementaires.

En d'autres termes, au sein même des assemblées, la démocratie joue-t-elle réellement, au profit des parlementaires, ou, au contraire, sont-ils soumis à des sortes d'oligarchies internes, tributaires de cooptation, entravés dans leur droit de parole et d'initiative ? Bref, dans l'exercice de leur mandat, les parlementaires sont-ils sujets ou citoyens ?

A en juger par leurs propres récriminations les intéressés eux-mêmes sont portés à la première réponse¹. Sujets, ils se sentent tels, et s'en plaignent, de leur groupe, de leurs diverses autorités internes ou des procédures elles-mêmes. La réalité objective est pourtant plus contrastée que celle qu'ils vivent subjectivement. Et la démocratie existe plus qu'on ne dit au sein des groupes comme en commission ou en séance publique.

1. V. Jean-Michel Belorgey, *Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1991.

I — LA DÉMOCRATIE IMPOSÉE AU SEIN DES GROUPES

Naturellement chaque groupe parlementaire a ses traditions propres et le libre arbitre de l'élu est davantage sollicité pour le sénateur du Rassemblement démocratique et européen que pour le député communiste. Il n'en demeure pas moins que le rôle unificateur et éventuellement contraignant d'un président de groupe suppose d'abord qu'il soit élu et ensuite qu'il acquiert l'autorité nécessaire.

Il existe en réalité deux types de groupes au regard de la désignation du président : ceux dans lesquels elle est ouverte et ceux dans lesquels elle ne l'est pas.

Relèvent de la seconde catégorie les groupes parlementaires appuyés sur un parti puissant et raisonnablement homogène. C'est alors la direction du parti qui opère entre ses ténors une répartition des rôles qu'un vote formel au sein du groupe ne fait ensuite qu'entériner. Le candidat est généralement unique, hormis lorsque des tensions internes provoquent des initiatives qui sont plus de témoignage que de vraie concurrence. Ainsi les parlementaires RPR, socialistes ou communistes sont-ils généralement informés du choix qu'ils devront faire plutôt qu'invités à y participer. C'est alors un euphémisme de qualifier douteux le caractère démocratique de l'élection. Il reste que si les parlementaires concernés n'ont pas véritablement voix au chapitre sur le choix de celui qui les conduira, la capacité de ce dernier à être accepté par le groupe, le respect et l'estime qu'il suscite auprès de ses collègues, sa disponibilité escomptée et sa compétence reconnue sont autant d'éléments que prennent en considération, par anticipation, ceux auxquels la désignation revient en fait.

Naturellement, les groupes au sein desquels l'élection est plus ouverte donnent durablement plus de poids à chacun de leurs membres. Outre, bien sûr, l'élection elle-même dans laquelle chaque voix compte, les divisions qu'elle manifeste, les plaies qu'elle ouvre exigent du vainqueur qu'il gagne auprès de l'unanimité de ses collègues la légitimité qui n'est initialement acquise qu'auprès d'une majorité. Ainsi de Charles Millon qui, après avoir défait François Léotard à la présidence du groupe UDF à l'Assemblée nationale en juin 1988, a dû gagner l'estime de ses opposants pour devenir un président incontesté.

Car, et c'est le second aspect de la question, aucun président de groupe, quel que soit son mode de désignation, ne peut s'en re-

mettre seulement à l'autoritarisme. Son influence est d'autant plus grande qu'elle est à la fois en phase avec la sensibilité dominante de son groupe et, le cas échéant, respectueuse des opinions minoritaires. En conséquence, quiconque souhaite exprimer un point de vue le peut généralement et dispose ainsi de l'occasion de convaincre.

Certes, dans tous les groupes, se sont souvent les mêmes orateurs qui interviennent autour des mêmes sujets mais la variété des sujets conduit de très nombreux participants, hormis une poignée d'irréductibles silencieux, à s'exprimer à un moment ou à un autre. Et c'est souvent de cette manière que, par sa compétence, sa force de conviction et d'une manière générale la qualité de ses interventions, un parlementaire devient influent auprès de ses amis politiques, indépendamment de sa notoriété extérieure. Or, et c'est un premier constat qui n'est pas sans importance, à ce jeu-là tout élu à sa chance qu'il lui suffit de saisir.

Ainsi chaque groupe découvre-t-il, bien plus qu'il ne les désigne, ses spécialistes qui, pour peu que leur effort soit suivi, deviennent rapidement reconnus puis incontestés. Pour n'en citer que quelques exemples pris dans la IX^e législature (1988-1993) les députés socialistes ne songeaient pas à prendre une position en matière de logement sans écouter l'avis de Guy Malandain, député des Yvelines, tandis que Jean-Yves Chamard, député de la Vienne, était devenu, dans le domaine de la santé, l'oracle du RPR et que le groupe centriste avait trouvé en Jean-Jacques Hyest, député de Seine-et-Marne, un juriste compétent et imaginatif.

Il arrive également qu'un certain type de monopole soit assuré par défaut, c'est-à-dire que des élus, heureux qu'existent des collègues dont l'activité dédouane leur propre absence, répugnent à contester, même lorsqu'ils ne les partagent pas, les conclusions auxquelles aboutit quiconque a travaillé plus qu'eux. Il en résulte parfois que des groupes opèrent des virages inattendus et importants lorsque est tardivement remise en cause la position du spécialiste et qu'on découvre alors qu'il était pratiquement seul à la juger bon.

Or ces surprises ne se limitent pas aux débats techniques. C'est au contraire assez souvent sur des questions de politique générale qu'une intervention pertinente d'un ou plusieurs de ses membres conduit un groupe à réagir collectivement d'une manière tout à fait autre que celle escomptée. Que ce groupe appartienne à la majorité et l'on parlera aussitôt de fronde contre le Gouvernement, lequel reprochera au président de n'avoir pas su tenir ses troupes. C'est

donc pour conjurer ce risque que le chef avisé d'un groupe est à l'écoute constante de celui-ci, organise les réunions préparatoires nécessaires, au besoin contrôle, pour l'orienter, la discussion. Et, compte tenu de la légitimité du débat et des possibles désaccords qu'il implique, la multiplication des frondes n'est pas forcément la marque d'une volonté de turbulence mais plus sûrement celle d'une mauvaise présidence.

En définitive l'oukase, d'où qu'il tombe, est loin d'être le mode privilégié de fonctionnement de groupes au sein desquels chaque membre peut pratiquement toujours être entendu à défaut d'être toujours écouté.

II — LA DÉMOCRATIE EFFICACE EN COMMISSION

Les commissions ont l'immense mérite de siéger, pour l'essentiel, à huis clos. Là, des parlementaires qui se connaissent, et bien souvent s'estiment, peuvent parler plus librement. Après que chaque groupe a rituellement défendu sa position officielle, la discussion des articles donne souvent lieu à de véritables échanges, des tentatives sincères pour parvenir à la rédaction la plus adéquate, bref s'organisent alors des moments de démocratie vraie.

Le paradoxe douloureux veut que l'opinion publique ne puisse avoir accès à cette image flatteuse tant la présence de tiers amène aussitôt les parlementaires à revenir à des discours convenus.

Mais la commission c'est aussi le lieu où un rapporteur donne la mesure de sa capacité. Juridiquement ses privilèges sont fort minces. Il n'a d'autre devoir que celui de rendre compte des positions prises et des votes intervenus. En fait, s'il sait les exploiter, ses moyens sont importants et son pouvoir déterminant. Au sein de son groupe, de la commission et dans les relations avec le Gouvernement, tout rapporteur sérieux et compétent acquiert une influence très substantielle, parfois moindre que celle à laquelle il aspirerait, toujours beaucoup plus grande que celle dont le créditent les clichés habituels.

Certes, plane toujours sur ses propositions la menace d'un rejet par le groupe majoritaire ou le refus du Gouvernement signifié par l'un de ses (trop) nombreux représentants. Dans l'une et l'autre hypothèses, il y a de quoi décourager l'élu le plus actif. Mais, hormis quelques cas finalement assez rares, il s'agit là d'obstacles que la combativité peut lever, moyennant, devant le groupe un peu d'acharnement et beaucoup d'information, ou moyennant, devant

le Gouvernement, un peu de fermeté à l'égard de toutes sortes de conseillers abusivement accoutumés à imposer facilement ce qui n'est que leur propre point de vue. Il peut y avoir quelque chose d'usant à devoir batailler ainsi, mais le besoin n'est pas constant et l'effort n'est pas vain. Et il serait fréquemment plus juste de baptiser une loi du nom de celui qui l'a rapportée plutôt que du nom du ministre qui en a pris l'initiative. Les amendements de la commission — ceux dont le rapporteur a, le plus souvent, soit pris l'initiative, soit favorisé l'adoption — représentent en effet près des deux tiers des amendements adoptés qui eux-mêmes modifient très sensiblement les projets initiaux.

Quant aux présidents de commissions, on les retrouve dans une situation somme toute assez proche de celle des présidents de groupe. Ils sont généralement désignés, au nom d'équilibres plus ou moins savants, entre les groupes de la majorité qui ont pris l'habitude, à l'Assemblée nationale, d'abandonner une présidence à l'opposition, laquelle a l'habitude de refuser ce qu'elle prétend considérer comme une aumône. Toutefois quelques situations particulières donnent lieu à des scrutins ouverts pleins de surprises, victoire inattendue de Roland Dumas à la présidence de la commission des affaires étrangères en 1986 ou échec inattendu de Bernard Stasi à cette même présidence qui devait lui revenir après le départ de Valéry Giscard d'Estaing en 1989.

Une fois élue, il en va de cette autorité comme de toutes les autres au sein des assemblées : elle ne s'impose que par un subtil mélange de compétence, de convivialité et de respect de tous. Une nouvelle fois donc, pour peu qu'il prenne la peine d'y être présent, tout parlementaire peut assez effectivement participer aux travaux de la commission.

III — LA PSYCHOLOGIE DÉMOCRATIQUE EN SÉANCE

Parce que publique, la séance plénière est celle où s'apprécie le plus visiblement un fonctionnement démocratique. Les règlements fixent en principe tous les détails du déroulement des séances et donnent, à la lecture, l'impression d'un encadrement très strict.

En réalité, si détaillées et occasionnellement contraignantes soient-elles, les dispositions réglementaires s'estompent derrière cette évidence selon laquelle un Parlement est fait pour qu'on y parle. Aussi bien les présidents de séance partagent-ils généralement cette conviction implicite selon laquelle le règlement doit

permettre l'expression et non pas l'interdire, dans la seule limite du raisonnable, extensivement entendu.

Deux effets en résultent. Le premier est que le président dispose d'un certain nombre de pouvoirs dont l'utilisation serait tantôt inefficace et tantôt trop brutale. De ce fait, il est relativement mal armé du point de vue juridique. Intervient alors le second effet, le recours à une sorte de psychologie démocratique. Dès lors qu'il accepte les prises de parole, les défenses de positions ou d'amendements même lorsque le règlement lui permettrait d'y faire obstacle, le président crée en séance une atmosphère favorable, compréhensive et finalement respectueuse, au nom de laquelle il peut s'autoriser, si nécessaire, à imposer des décisions que n'appuie réellement aucun article réglementaire, à refuser une nouvelle prise de parole perçue comme abusive, bref, à faire preuve d'une autorité qui trouve sa source dans son propre comportement bien plus que dans l'arsenal juridique mis à sa disposition.

Mais la séance publique offre avant tout la possibilité de mettre en valeur le travail individuel. Le temps n'est plus où le parlementaire nouvellement élu devait s'infliger une période de silence révérencieux avant d'oser prétendre à la parole. Aussitôt qu'entré en fonctions l'élu peut s'exprimer pour peu qu'il travaille à cette fin.

Naturellement l'appartenance à la majorité qui soutient le Gouvernement met le parlementaire dans une position plus ingrate que celle de ses collègues de l'opposition. Le souci de solidarité, les exigences de la discipline sont peu propices aux manifestations de non-conformisme et à l'expression d'une forte personnalité. De ce carcan bien des élus ont eu à souffrir sans, pour autant, que cela leur interdise de se créer une réputation enviée. Mais elle se fonde alors sur d'autres ressorts dont les principaux sont la compétence technique et l'ouverture d'esprit qui expliquent la brillante carrière parlementaire de Michel Sapin, par exemple, élu dans la vague de 1981 et rapidement connu et apprécié, et appelé à des fonctions plus élevées d'abord au sein de l'Assemblée puis au Gouvernement.

D'une manière générale, on aurait tort d'oublier que certains des responsables politiques qui ont acquis notoriété et dimension nationales y sont d'abord parvenus par leur travail parlementaire. La véritable implantation locale n'est arrivée qu'ensuite et en grande partie grâce à cela. C'est leur assiduité en séance, le travail approfondi qu'ils y ont accompli, quelles que soient les appréciations à porter sur le fond, qui ont commencé à faire retenir les noms de Jacques Duhamel dans les années 60, Jean-Pierre Cot ou Henri

Emmanuelli¹ dans les années 70, et, dès le début des années 80, Philippe Séguin, Charles Millon, Michel Noir ou Jacques Toubon.

Or, et ceci revient volontairement comme une antienne, tous les parlementaires sont égaux en droit. Il ne dépend que d'eux-mêmes de saisir les possibilités qui s'ouvrent à eux². Le talent opérera ensuite le départ entre les tentatives couronnées de succès et les autres, et ce n'est pas le principe le moins légitime. Il se trouve en outre que ce travail ne manque certes pas d'intérêt et qu'il est en lui-même gratifiant. Alors, bien entendu, il existe souvent une disproportion considérable entre l'investissement nécessaire en temps, en énergie, en intelligence, et le produit en influence ou en notoriété. Il reste que ce produit est réel.

Voilà un siècle et demi, Thomas Erskine May soulignait déjà le rôle essentiel de « l'opinion publique de la Chambre ». Cette opinion publique est profondément démocratique, attachée aux usages qui traduisent cette exigence. Et c'est elle, beaucoup mieux que n'importe quelle disposition réglementaire, qui impose aux assemblées, dans toutes leurs formations, des procédures et des comportements qui offrent à tout élu la possibilité de peser ce que pèsent son travail, sa compétence et son talent. Ne reste « *back bencher* » que celui qui n'est pas assez motivé ou pas assez doué pour cesser de l'être.

1. La justice exigerait de citer, au premier rang des députés auxquels leur travail a donné une très grande autorité, le nom d'André Boulloche. S'il ne relève pas exactement de la même catégorie que les autres élus mentionnés, c'est parce que son travail à l'Assemblée dans les années 70 ne lui a pas fait acquérir une notoriété qu'il avait déjà connue, mais lui a permis de la reconquérir.

2. Et si l'on a mis l'accent ici sur les lieux — groupe, commission permanente ou séance publique — on ne doit pas oublier la diversité des moyens, questions écrites ou orales, amendements ou sous-amendements, propositions de loi ou de résolution, participation à des commissions d'enquête ou de contrôle, à des délégations, etc.

RÉSUMÉ. — *Indépendamment des contraintes qui pèsent sur le Parlement lui-même, celles qui pèsent sur les parlementaires, pris individuellement, leur laissent la possibilité de conquérir une vraie influence et d'exercer un vrai pouvoir. Le fonctionnement interne des assemblées est beaucoup plus démocratique que l'image qui en est répandue.*

GUY BRAIBANT

Qui fait la loi ?

Selon l'article 34 de la Constitution, « la loi est votée par le Parlement ». C'est une formule lapidaire, mais incomplète. Elle ne dit pas qui, en réalité, fait la loi, la prépare, la rédige, la fabrique. Celui-là est un personnage de la mythologie politique que l'on appelle le « législateur ». Les juristes évoquent souvent la volonté ou l'intention du législateur. Mais qui est-il ?

C'est en réalité un ensemble complexe d' « acteurs », comme on dit aujourd'hui, ou encore de « décideurs ». Au commencement du processus de fabrication se situent des personnages divers : le Président de la République, le Premier ministre, un ministre (qui parfois lui donne son nom), ou leurs collaborateurs ; ou un parlementaire, un parti, un syndicat, une organisation professionnelle ; ou encore une autorité qui exerce des fonctions de contrôle, d'étude ou de juridiction, comme le Conseil d'Etat, la Cour de cassation, la Cour des comptes, le médiateur de la République, un corps d'inspection ; ou bien, et c'est le plus souvent le cas, l'Administration elle-même — c'est ce qu'on appelait autrefois la « législation de chefs de bureau ».

Une formule qui se développe aujourd'hui est celle de commissions ou de comités de « sages », permanents ou créés pour la circonstance, qui proposent, spontanément ou à la demande du Gouvernement, des réformes législatives.

Le projet peut ainsi provenir des sommets de l'Etat, des corps constitués, des services de l'Administration ou d'un organe de la « société civile ».

La rédaction est le plus souvent le fait de l'Administration. S'ouvre alors un « parcours du combattant » qui comprend des concertations avec les organismes intéressés, des discussions inter-

ministérielles, des arbitrages de Matignon et de l'Élysée, la consultation de conseils supérieurs ou de conseils d'administration, éventuellement celle des assemblées des territoires d'outre-mer et de la Commission des communautés européennes.

Au fur et à mesure de ces négociations et de ces consultations, le projet s'allonge, devient de plus en plus complexe et se charge de compromis qui génèrent des ambiguïtés.

Il faut ensuite que le projet passe le cap des commissions et des assemblées parlementaires, où il peut encore s'enrichir ou s'alourdir d'amendements parlementaires, spontanés ou encouragés par le Gouvernement, ou encore d'amendements gouvernementaux.

Enfin, dernière étape, la loi votée peut être soumise au Conseil constitutionnel, qui peut la défaire ou la refaire en déclarant certaines de ses parties contraires à la Constitution.

La loi peut aussi avoir une origine internationale : traités internationaux, dont le Parlement autorise la ratification, ou lois de transposition de directives européennes. Dans ces hypothèses qui sont de plus en plus fréquentes — la « part de marché » de ces textes croît d'année en année — la liberté du Parlement est particulièrement réduite : pour les traités, il ne peut que dire oui ou non, sans avoir de possibilité d'amendement ; quant aux directives, elles sont de plus en plus précises et contraignantes, et laissent peu de marge de manœuvre aux autorités internes. Le Parlement se trouve pratiquement, dans les deux cas, devant un fait accompli.

Si l'on ajoute les règles procédurales qui limitent sa liberté — notamment la fixation de l'ordre du jour, l'irrecevabilité des propositions génératrices d'augmentation de dépenses ou de réduction de recettes et l'utilisation de l'article 49.3 —, on est conduit à conclure que le rôle du Parlement dans l'élaboration des lois est des plus limités ; il n'a guère de droit d'initiative, et il n'a même pas le droit de veto.

La réduction des pouvoirs du Parlement et la rationalisation de ses procédures avaient peut-être pour objet, du moins en partie, mais n'ont pas eu réellement pour effet d'améliorer le travail législatif. Le Conseil d'État a repris une fois de plus, avec une rigueur accrue et dans une forme percutante, dans son rapport pour 1991, les critiques qu'il formulait depuis plusieurs années : trop de lois, mal étudiées, mal rédigées et instables. Les règles importantes pour les citoyens et les entreprises, par exemple en matière fiscale, ou en matière de succession, changent sans cesse, parfois plusieurs fois dans l'année. Le volume de travail officiel révèle l'abondance du

flux des textes, dont le stock augmente constamment. Ces structures lourdes sont, il faut le souligner, indépendantes de la personnalité des dirigeants et de la majorité du moment.

La qualité de la loi, la sécurité juridique, la clarté et la simplification du droit ne sont plus assurées de façon satisfaisante.

La responsabilité de cette situation est partagée.

Le Parlement n'a peut-être pas le temps, les moyens ni même le désir de procéder à un examen approfondi des lois et de procéder aux élagages nécessaires.

Le Gouvernement ne fait pas toujours preuve de l'autorité indispensable pour imposer des choix et des priorités et veiller à la stabilité des textes. Trop de ministres souhaitent attacher leur nom à une loi, même inutile, en pensant qu'il est plus facile et plus valorisant de faire des textes que de régler des problèmes, ou encore que les problèmes se règlent à coups de textes.

L'Administration a encore trop tendance à vouloir multiplier et perfectionner les textes, à confondre les règles générales et la solution de cas particuliers, à intervenir constamment dans la vie quotidienne par des normes.

Il faut ajouter que, comme l'a souligné également le Conseil d'Etat, la formation juridique des fonctionnaires est aujourd'hui insuffisante, même pour les plus hauts d'entre eux. Alors qu'autrefois on reprochait à l'Administration française d'être trop juridique, on peut s'inquiéter aujourd'hui de ce qu'elle ne l'est pas assez. La « légistique », c'est-à-dire l'art de la rédaction des lois, s'est dégradée. De trop nombreux fonctionnaires écrivent dans des projets de lois le contraire de ce qu'ils veulent dire, ignorant le sens exact des termes juridiques, ne savent pas qu'un problème qu'ils croient nouveau est réglé depuis longtemps par des textes clairs dont ils ne connaissent même pas l'existence.

Ce n'est pas seulement la culture juridique de base qui fait défaut, mais aussi une certaine spécialisation. C'est ainsi que des branches importantes du droit privé relèvent en fait de la compétence d'énarques ou de polytechniciens : lois sur les loyers, droit du travail, législation rurale ou bancaire, etc.

Le nombre et la longueur des textes augmentent sans cesse, quelles que soient les circonstances, le Gouvernement et l'idéologie dominante, alors qu'ils devraient au contraire diminuer fortement sous la double influence de la construction européenne et de la décentralisation. Le système des vases communicants ne fonctionne guère. Les normes supra- et infranationales se multiplient sans que les normes nationales diminuent, bien au contraire. Tout se passe

comme si l'Etat central était conçu pour produire chaque année un volume de textes en expansion constante et régulière, et que rien ni personne ne puisse réduire la capacité de cette machine diabolique.

Il est plus facile de constater et de critiquer que de réformer.

Quelques pistes peuvent toutefois être signalées.

Du côté du Parlement, il n'y aurait sans doute pas d'inconvénients à accroître son rôle législatif, d'une part en lui laissant un temps suffisant pour l'examen des propositions d'origine parlementaire, d'autre part en limitant, d'une manière ou d'une autre, l'usage de l'article 49.3.

Du côté du Gouvernement et du Président, une volonté politique clairement affichée et fermement appliquée pourrait permettre de contenir les débordements actuels ; il serait utile, au surplus, que ces excès soient appréciés en permanence, comme l'a proposé le Conseil d'Etat, par un observatoire central.

Du côté de l'Administration, une meilleure formation juridique des fonctionnaires et l'allègement progressif des administrations centrales pourraient contribuer à la fois à améliorer la qualité des textes et à réduire leurs quantités.

Quant aux « sages », ils doivent être cantonnés dans un rôle d'étude et de proposition, qui, loin d'être dangereux pour la démocratie, ne peut qu'être utile au Gouvernement et, en définitive, au Parlement lui-même en les éclairant sur les données des problèmes et la portée des lois.

Ainsi pourra-t-on essayer de redonner un sens à la formule selon laquelle « la loi est votée par le Parlement ».

RÉSUMÉ. — *Le « législateur » est un personnage mythique et multiple, dont le Parlement n'est plus que l'une des composantes et pas la principale.*

La réduction des pouvoirs du Parlement n'a pas amélioré la qualité des lois ni diminué leur nombre.

Le rôle des fonctionnaires est prépondérant dans l'élaboration des textes, alors que leur formation juridique est devenue insuffisante.

Quelques mesures permettraient à la fois de renforcer la fonction législative du Parlement et d'améliorer la législation.

L'inflation normative
(données issues du rapport public du Conseil d'Etat pour 1991)

Flux : production annuelle

Accroissement tant du nombre que du volume.

Lois

Moyenne des lois votées par an : 1958-1964 = 80 ; 1965-1974 = 92 ;
1982-1991 = 108 (ratifications comprises).

Accroissement moyen du nombre annuel des lois en trente ans : 35 %.

Taille moyenne d'une loi : 1950 = 93 lignes ; 1970 = 200 lignes ;
1990 = 220 lignes.

Journal officiel de la République française : 1976 = 7 070 pages ;
1990 = 17 141 pages.

Décrets

Décrets réglementaires soumis à l'avis du Conseil d'Etat : 1991 = 680.

Accroissement moyen du nombre annuel des décrets en trente ans : 25 %.

Nombre total des décrets réglementaires : entre 1 200 et 1 500 par an.

Circulaires

Circulaires des autorités centrales (évaluation 1985) : 10 à 15 000 par an.

Stock : textes en vigueur

Lois applicables (sans compter les lois de codification, les lois modificatives, les lois portant approbation de traités et conventions internationales) : 7 500.

Règlements communautaires (CEE) : 21 000.

Décrets réglementaires en vigueur : 82 000.

MICHEL COUDERC

*Le législateur parlementaire :
pour en finir avec un pléonasme*

A l'est et au sud de l'Europe, le même souffle qui a balayé ou ébranlé les régimes autocratiques a ranimé les pouvoirs des Parlements. Partout le mouvement de démocratisation s'est attaqué simultanément au parti unique et au pouvoir exorbitant de l'exécutif. Partout c'est au système représentatif associé à la protection constitutionnelle des droits de l'homme qu'on demande de garantir, par la loi, la liberté des citoyens. Nulle part, ni dans les pays de l'est de l'Europe, ni en Afrique, la marche vers la démocratie n'a emprunté le chemin de la démocratie directe, si ce n'est pour ratifier le changement constitutionnel ou exceptionnellement pour compléter le processus législatif.

Etonnées et nostalgiques, les vieilles assemblées occidentales découvrent, réécrite par d'autres, la règle d'or qu'elles avaient jadis inventée : il n'y a pas d'Etat de droit lorsque la loi n'est pas librement délibérée par une assemblée démocratiquement élue. Pour le Parlement français et singulièrement pour l'Assemblée nationale, ce retour aux origines a été l'un des événements marquants mais inaperçu de ces dernières années. Les rencontres entre députés français et parlementaires des anciennes démocraties populaires et des assemblées des pays en développement n'ont cessé de se multiplier.

A côté des échanges traditionnels des groupes d'amitié, ce sont de véritables missions d'ingénierie parlementaire qui se sont développées du côté français. Elles ont préparé des séjours d'étude et d'information des membres des nouveaux Parlements, des stages de fonctionnaires de ces assemblées. Centrafrique, Niger, Bénin,

Comores, Cameroun, Djibouti, Cap-Vert, Gabon, mais aussi Vietnam, Liban, Equateur, Costa Rica, Haïti et, en Europe, Hongrie, Ukraine, Bulgarie ont été successivement au centre d'un dialogue nouveau et d'une réflexion souvent fondamentale sur le rôle des Parlements.

Ces confrontations de pratiques, parfois diamétralement opposées, ont révélé un paradoxe plusieurs fois exprimé devant ses collègues par le président Laurent Fabius : au moment où la confiance dans la démocratie représentative grandit chez les peuples qui en ont été privés, la morosité s'empare des Parlements les plus anciens. Ce nouveau dialogue aura-t-il la vertu de redonner aux députés français la confiance que leurs collègues des nouveaux Parlements mettent aujourd'hui en eux ? Sans doute devront-ils s'affranchir du poids d'un discours juridique autorisé qui abaisse la loi devant la supériorité de la norme constitutionnelle, le système représentatif au nom de la souveraineté du peuple et le législateur parlementaire en raison des nécessités de la politique gouvernementale.

Comme si « la résistance du Parlement à l'abaissement de son rôle », « le renouveau de sa fonction législative »¹, la réévaluation du « Parlement législatif »², toutes ces analyses appuyées sur la publication par les assemblées de données statistiques sur le travail législatif n'avaient pas suffi à tirer notre Parlement du doute qui semble s'être durablement emparé de lui. La mélancolie démocratique est aussi une mélancolie parlementaire.

Mais les attentes nées de ce printemps démocratique imposent à notre assemblée de surmonter ce sentiment, même si les jeunes Parlements sont moins en quête de modèles que d'expériences. Leur demande oblige l'Assemblée à porter sur elle-même un regard nouveau. Témoin de plusieurs de ces rencontres, il nous est apparu que la brutalité des contrastes qu'elle faisait naître éclairait d'un jour nouveau cette évidence parfois oubliée : la force du Parlement réside dans son pouvoir législatif et dans l'instrument unique qui lui permet de l'exercer, la délibération.

En confrontant la situation de notre Assemblée du Nord avec les besoins communs de celles de l'Est et du Sud, nous essaierons de montrer comment le noyau dur de la fonction parlementaire réside toujours dans le pouvoir législatif des assemblées.

1. Guy Carcassonne, *RFSP*, 1984, et *Pouvoirs*, 1989, n° 49.

2. Pierre Avril, *RFSP*, 1981.

UN CONSTAT

Une étude de l'Association des secrétaires généraux des Parlements de l'Union interparlementaire met clairement en évidence un phénomène quasiment planétaire : l'accroissement du travail parlementaire est en grande partie imputable à l'élaboration de la loi. Cette enquête, qui porte sur 29 Parlements et au total 38 Chambres, englobe tous les continents¹.

L'activité législative est certes inégale selon les pays et selon les époques. Parmi les causes de chute mentionnées de cette activité, interviennent les événements politiques majeurs, changements de régime, renouvellement électoral, événements sociaux donnant le pas au débat, sujets d'intérêt général prêtant à controverse. Mais, au regard de ces situations qui ne sont habituelles qu'à certains pays et restent accidentelles dans la plupart des autres, la tendance de fond est bien celle de l'accroissement du travail législatif. Parmi les causes énoncées par les Parlements eux-mêmes, apparaissent la naissance d'une nouvelle démocratie, l'émergence de nouveaux groupes politiques expressions du multipartisme ou de groupes d'intérêt socioprofessionnel plus présents, les changements économiques ou sociaux, mais aussi plus généralement l'accroissement des pouvoirs du Parlement, accroissement qui est lui-même la conséquence de ces différentes causes.

L'accroissement de l'activité législative se mesure alors soit à l'importance des textes issus des travaux parlementaires, soit en considération du temps passé à les examiner, ou des modifications qu'ils ont subies.

Le premier critère tiré des textes est lui-même ambivalent : on peut considérer soit le nombre de lois, soit le volume des dispositions législatives définitivement votées. Un nombre élevé de Parlements n'étant pas pourvu d'indicateurs statistiques suffisamment fins, des comparaisons méthodiques et surtout une synthèse chiffrée ont paru impossibles à l'auteur de l'étude. En revanche, des tendances générales se dessinent.

En combinant les différents indicateurs homogènes donnés par 19 assemblées, il apparaît qu'entre 1970 et 1990 11 assemblées avaient connu une augmentation du volume de la législation quand 6 n'avaient constaté aucun changement réel et 2 une diminution. Cette

1. *Informations constitutionnelles et parlementaires*, Genève, 1991.

croissance tient parfois moins à l'augmentation du nombre des textes, notamment en France et au Royaume-Uni, qu'à l'augmentation du volume de chacun d'entre eux. Enfin, la complexité et la technicité des projets de loi sont à peu près partout jugées plus grandes que par le passé et provoquent un surcroît permanent de travail.

Le temps passé en séance publique ne traduit pas toujours ce phénomène. La stabilité, parfois même un certain recul, du nombre d'heures ou de jours de séance consacrés à la discussion des lois en séance publique est en fait compensée, bien au-delà, par le rôle accru des commissions parlementaires. Ce phénomène est particulièrement évident dans les pays de tradition anglo-saxonne où le développement des commissions permanentes est le signe d'une adaptation à un examen de plus en plus exigeant des textes.

Dernier élément commun à tous les Parlements qui ont répondu à cette enquête : la prééminence du Gouvernement en matière d'initiative législative et la part prépondérante, et parfois quasi exclusive, de ses textes dans la législation en vigueur.

Ce constat, qui ne traduit qu'une tendance globale, gomme nécessairement les différences. En revanche, la situation comparée de la loi et du législateur parlementaire en France et dans les Parlements nouveaux fait apparaître une situation fortement contrastée et paradoxale.

DEUX PARADOXES

Les nouveaux Parlements mettent autant de *confiance dans la loi* que nous éprouvons de *méfiance à son égard*. La *Perestroïka* de Gorbatchev était largement fondée sur le vieux principe banni de la séparation des pouvoirs, c'est-à-dire sur la fin de la confusion entre le pouvoir d'État et le pouvoir du parti. Le bénéficiaire de l'application du principe retrouvé fut en définitive le Soviet suprême. « Agir dans le cadre de la Loi, c'est pour nous un axiome politique. » Respecter « la souveraineté et le rôle que les Soviets commencent à assumer ». Telles étaient, dès le 18 juillet 1989, les orientations que le secrétaire général indiquait au Parti communiste en lui montrant la voie d'un légalisme parlementaire qui aurait eu, appliquées au système politique français, un parfum désuet.

Même si le principe représentatif dans l'ex-URSS s'exprimait de façon plus complexe, partagé entre un Congrès du Peuple pléthorique et une Assemblée devenue plus conforme aux normes de la démocratie classique, il parvenait à produire une véritable floraison

législative en rupture complète avec le système précédent. Les lois sur la presse, sur la « liberté de conscience et les organisations religieuses », sur la propriété, sur l'entreprise, ainsi que la loi reconnaissant la propriété privée sur les moyens de production adoptées par le Parlement de Russie, pour ne citer que quelques textes, prouvent l'importance du travail parlementaire dans la seule année 1990. C'est encore, après le coup d'Etat, la loi parlementaire qui posera les principes généraux de l'activité des particuliers dans le domaine des affaires (activités à but lucratif), ceux de la privatisation des entreprises, des investissements étrangers, de la limitation des situations de monopole, etc., en 1991¹.

Plus que toute énumération, le rapprochement de deux chiffres est éloquent : en 1988, le Soviet suprême avait adopté 9 lois ; en 1989, alors que les nouvelles institutions n'avaient commencé à fonctionner qu'à partir du 25 mai, il en adoptait 18 ; en 1990, 48².

On pourrait sans doute multiplier les exemples pris parmi les nouveaux Parlements d'Europe de l'Est. Le même contraste apparaîtrait entre des assemblées réunies quelques jours par an pour des sessions d'enregistrement de pure forme et l'activité législative parfois débordante qui a suivi les premières élections sous le signe du multipartisme. Les 190 textes, d'importance il est vrai inégale, votés par l'Assemblée fédérale tchécoslovaque entre juillet 1990 et avril 1992 en fournissent une preuve éclatante.

Quelle différence, dira-t-on, avec l'activité législative d'un Parlement occidental ? Abstraction faite de la rupture historique, c'est apparemment la similitude qui l'emporte : rien de plus banal qu'une « poussée » législative consécutive à un changement radical de majorité surtout lorsque cette alternance, longtemps attendue, est porteuse d'un programme complet de réformes. Le pic tracé par la courbe statistique de la production normative du Parlement français entre 1981 et 1984 est suffisamment éloquent à cet égard.

Le paradoxe est ailleurs : dans la confiance que les uns mettent dans leur législation, dans le scepticisme, voire la défiance qu'éprouvent les autres à l'égard de leurs lois. Le rapprochement avec les pays d'Afrique francophone paraît ici s'imposer. Il vient conforter les exemples des Parlements de l'Est européen. La confiance dans le couple représentation parlementaire - pouvoir législatif est telle que c'est dans le modèle français de 1789 que certains régimes africains sont allés directement puiser. Non seulement les principes de la sou-

1. URSS. *La dislocation du pouvoir*, Documentation française, éd. 1991.

2. Patrice Gelard, *Revue française de Droit constitutionnel*, 6, 1991.

veraineté de la loi ont été repris, mais la démarche révolutionnaire du printemps de 1789 a directement inspiré la construction des nouveaux régimes. Les « conférences nationales » sont, de l'avis même de leurs initiateurs, les descendantes directes des Etats Généraux. Au Bénin, creuset de cette expérience, l'ensemble des forces vives de la Nation, dialoguant avec un chef d'Etat et de parti unique en déclin, s'érigent en pouvoir constituant, président à des élections libres qui aboutissent à la formation d'un Parlement nouveau dont la brillante composition tend autant à équilibrer qu'à soutenir le pouvoir du nouveau Président élu. Si le modèle constitutionnel français de 1958 et de 1962 reste présent dans le schéma adopté par nombre de constitutions africaines, l'esprit qui a animé les nouveaux constituants est bien différent des conceptions de la loi et du législateur qui prévalent en France.

D'un côté, la robuste simplicité des principes retrouvés. « S'il en était besoin la célébration du bicentenaire de la Révolution française a permis de rappeler l'importance des valeurs démocratiques issues de cette période et que la langue française a permis de véhiculer... » « L'Etat de droit démocratique ne peut exister sans équilibre des pouvoirs ; il faut donc un pouvoir législatif suffisamment fort... », déclare M. Jules Bourdes Ogouliguede, président de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française. En écho, le rapporteur général du colloque de Cotonou sur l'Etat de droit (septembre 1991) insiste sur la nécessité pour les pouvoirs d'être « partagés », de « s'équilibrer », de constituer « un contre-poids les uns pour les autres ». Aider les Parlements « pour en faire de véritables instruments de l'Etat de droit » est pour M. Glele Ahanhanzo un devoir prioritaire.

Le scepticisme de la doctrine, lorsqu'elle considère l'exercice du pouvoir législatif en France, tranche singulièrement avec ces vues. L'hommage renouvelé à la dénonciation par Carré de Malberg de la représentation nationale comme une « mystification », la célébration du contrôle de la loi par le Conseil constitutionnel comme l'élimination bénéfique d'un absolutisme, le principe de la séparation des pouvoirs considéré comme un « archaïsme » insusceptible d'expliquer l'évolution institutionnelle de notre pays, ne renvoient une image positive ni de la Loi, ni de son auteur.

Pourtant, l'analyse de Carré de Malberg est aujourd'hui moins actuelle qu'étroitement datée. Tout comme les attaques d'Henri Capitant contre le travail législatif de la Chambre des députés et du Sénat, ce texte prestigieux est contemporain des graves dysfonctionnements du Parlement français dans les années 30. Pourtant,

comme l'observait le doyen Vedel, « l'archaïsme » du principe de la séparation des pouvoirs est parfois le meilleur détournement pour parvenir à des solutions souhaitables. Pourtant, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui fait partie du bloc de constitutionnalité au nom duquel aujourd'hui on juge la loi ne considère pas le règne de celle-ci comme un absolutisme *a priori* suspect. Légiférer n'était pas pour le Constituant de 1789 et de 1791 livrer les libertés « aux passions et aux hasards des majorités successives »¹ mais exprimer la « volonté générale » (art. 6 de la Déclaration). Le légicentrisme de la Déclaration ne méconnaissait certes pas la supériorité des droits naturels proclamés, mais les lois ordinaires, rappelait Sieyès en substance dans *Qu'est-ce que le tiers état ?*, sont peut-être plus importantes que les lois constitutionnelles puisqu'elles sont la fin en vue de laquelle les autres ont été établies.

Si, du moins, la loi votée par le Parlement restait, malgré la tutelle du juge constitutionnel, cette expression claire, générale et permanente qui s'attachait traditionnellement à sa normativité ! Mais il n'en est pas toujours ainsi. La loi française aurait perdu les qualités qui la posaient en modèle. L'inflation législative a été trop complètement analysée pour qu'on y revienne : proclamation d'intentions ou prolifération de précisions excessives, la loi s'est dégradée². La liberté retrouvée par le Parlement d'intervenir dans le domaine où l'article 34 de la Constitution paraissait l'avoir cantonné s'est révélée souvent un cadeau empoisonné. Selon l'expression de M. Jean Foyer, l'excès de dispositions réglementaires, « c'est l'infarctus de la loi »³.

Ainsi, lorsque les nouvelles démocraties ont besoin de lois nécessaires, les plus anciennes — car le phénomène n'est pas limité à la France — élaborent des lois superflues.

Or — et c'est le *second paradoxe* —, les assemblées nouvelles, singulièrement celles du Sud, manquent des moyens élémentaires pour légiférer.

Quand les Parlements du Nord multiplient le recours aux techniques les plus sophistiquées de l'information et de la communication (bases de données informatisées, messageries électroniques, organes nouveaux d'informations tels que les délégations parlementaires ou l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques), les Parlements du Sud sont à la recherche de documentation de base, de personnels, de matériel de reprographie et parfois de locaux.

1. Jean Rivero, Fin d'un absolutisme, *Pouvoirs*, 1991, n° 13.

2. Rapport du Conseil d'Etat 1991, *Etudes et Documents*, n° 43.

3. Jean Foyer, *Le député dans la société française*, Economica, 1991.

La situation n'est pas identique dans toutes les assemblées d'Afrique francophone. Mais, en dehors du contexte politique propre à chaque pays, il est symptomatique que le niveau de l'activité législative du Cameroun soit sans commune mesure avec celui de Centrafrique. Le Parlement camerounais bénéficie d'un personnel en nombre suffisant, d'équipements de locaux et d'une documentation convenable ; l'Assemblée centrafricaine manque des uns et des autres.

Si les Parlements les plus démunis parviennent cependant à exister, même lorsque l'ouverture au multipartisme n'a pas encore eu lieu, c'est sans doute par la vertu du débat contradictoire, de la fonction tribunitienne et parce que, dans un Parlement pauvre, le contrôle de l'action gouvernementale peut exister dès lors que la volonté d'utiliser des procédures minimales est présente de part et d'autre.

Nous pouvons ainsi témoigner de la remarquable réussite des questions orales de l'Assemblée centrafricaine pour avoir assisté à leur mise en œuvre. Il suffit de l'expérience du « terrain » que possède tout élu pour poser au ministre responsable les bonnes questions, celles qui mettent en cause un retard dans l'application de la loi ou une défaillance du système administratif.

Il faut en revanche un tout autre investissement matériel, méthodologique et intellectuel pour devenir législateur. Nous gardons l'image de ces nouveaux parlementaires haïtiens — c'était avant le coup d'Etat — se regroupant autour de leurs collègues français pour tenir une réunion improvisée de leur commission. Dans l'angle d'une pièce de fortune, ils venaient recueillir ces données immédiates du travail parlementaire que sont la méthode d'analyse d'un projet, l'organisation d'un rapport, la présentation et la défense des amendements, sans lesquelles toute assemblée n'est qu'une chambre d'enregistrement. Le pouvoir législatif passe nécessairement par la machine à écrire, la photocopieuse, la bibliothèque, la salle de commissions. Il ne peut exister sans la mise à la disposition des députés de tout le corpus du droit en vigueur. Ce qui est loin d'être toujours le cas.

Les leçons de ce dénuement sont multiples. Outre l'urgence d'une aide des Parlements du Nord, qui s'organise d'ores et déjà, en particulier grâce aux actions des parlementaires français et des sections nationales de l'AIPLF, la situation des Assemblées du Sud met à nu les ressorts profonds de la machine parlementaire. Elle en dévoile le noyau central, la fonction la plus exigeante, celle dont la complexité englobe et justifie toutes les autres : faire la loi.

LA DÉLIBÉRATION

La délibération législative est l'un des legs les plus solides et les plus durables de la tradition républicaine. Dès 1789, par anticipation, les traits principaux de la délibération parlementaire étaient fixés en France.

Ce puissant outil rationnel a certainement permis au Parlement français de rester au centre de l'élaboration de la loi. Le bref rappel des principes de fonctionnement de cette machine logique montre qu'elle est la seule à exprimer toutes les virtualités du travail parlementaire.

Plus grande que les procédures d'information et de contrôle, la délibération de la loi les englobe ou en éclaire le sens. Le caractère rigoureux et totalisant de l'ensemble de la procédure législative l'apparente à un système d'information et met en évidence les deux maux qui peuvent l'affecter : le bruit et le silence.

La délibération législative est totalisante.

Dans la tradition constitutionnelle française, délibérer est synonyme de légiférer. Le verbe ou le substantif sont employés par les premières constitutions révolutionnaires repris dans plusieurs constitutions ultérieures, y compris dans celle du 4 octobre 1958. Délibérer c'est d'abord discuter en vue d'une décision à prendre. L'accent est mis sur l'échange, la confrontation, le dialogue. Le « débat », la « discussion » sont des termes usuels qui traduisent l'aspect collectif et surtout contradictoire de la délibération.

Mais délibérer, c'est aussi décider. L'accent est mis sur l'aboutissement de la discussion et sur sa fin, son but. « Le rôle des Parlements... est bien de prendre des décisions. »¹

Dans son acception la plus technique « le terme délibération ne désigne pas en droit parlementaire l'ensemble de la procédure mais la phase constituée par la discussion et le vote d'un texte par une assemblée »².

Prenant en compte cette définition, on l'élargira en considérant l'ensemble des travaux préparatoires qui permettent en fait d'accé-

1. E. Blamont, *Les techniques parlementaires*, PUF, 1958.

2. Avril et Gicquel, *Chronique constitutionnelle française, Pouvoirs*, n° 36, p. 181.

der au sens définitif de la loi. La délibération législative doit être comprise comme l'ensemble du mouvement qui va du dépôt du projet ou de la proposition jusqu'au vote sur l'ensemble. La délibération est alors caractérisée par un double mouvement : une première période d'expansion et de diversification du travail parlementaire est consacrée à l'instruction du texte, c'est la phase d'information de la loi, la seconde période voit le resserrement du discours parlementaire autour de la décision, c'est la phase de formation de la loi caractérisée par la discussion des articles et les votes successifs.

La délibération législative totalise ainsi l'information et la décision. Elle est plus complète en tant que procédure que toutes les procédures d'information et de contrôle. En effet, le contrôle parlementaire se caractérise par la simplicité pour ne pas dire la pauvreté de son schéma. Le modèle type en est la procédure des questions. Ecrites ou orales, elles se résument au couple question-réponse enrichi éventuellement par un début de débat contradictoire. Même lorsque le débat contradictoire existe, il n'est généralement pas porteur de décision (déclaration du Gouvernement avec débat). Lorsqu'il comporte une décision, comme dans la motion de censure de l'article 49-2 C, le résultat a un caractère négatif : il révèle l'impuissance de l'opposition ou aboutit à renverser le Gouvernement.

A l'inverse, toutes les procédures d'information et de contrôle (rapports d'information des commissions, commissions d'enquête, questions, rapports des délégations) s'apparentent étroitement au travail d'analyse et de collecte des sources qui alimentent la première partie des rapports législatifs et constituent un véritable travail d'instruction. Au demeurant, il n'est pas rare que les conclusions des commissions d'enquête, création indépendante de la loi, aboutissent à la modification de celle-ci. Le statut de la radiodiffusion ou la législation sur la montagne sont dus en grande partie à ce travail de contrôle.

Les questions écrites (plus de 14 500 en 1991) — bien que leur esprit soit apparemment le plus contraire au génie parlementaire, puisqu'elles sont écrites et individuelles — alimentent l'information de la loi en renseignant le député sur ses difficultés, souvent locales, d'application ou sur l'interprétation qu'en fait, en général, le Gouvernement.

« L'imbrication des notions de législation et de contrôle » parfaitement analysée par Pierre Avril¹ est particulièrement évidente

1. Le Parlement législateur, *RFSP*, vol. 31, 1981, p. 16.

dans la procédure budgétaire dont il ne faut pas oublier qu'elle est une procédure législative. La pratique des questionnaires envoyés par des rapporteurs spéciaux, les pouvoirs d'investigation sur place et sur pièces, les auditions du ministre des finances et des ministres dépen­siers concourent à l'instruction d'une décision qui, malgré ses caractères spécifiques, n'est pas fondamentalement différente d'une décision législative ordinaire.

Il faut, à notre sens, aller plus loin. *Dans son esprit comme dans son organisation, le système parlementaire français tend à l'absorption des procédures d'information et de contrôle dans le travail législatif.*

Dans son organisation, le Parlement français est marqué par une faible spécialisation de ses organes essentiels. A l'exception des commissions d'enquête et de contrôle qui ont un rôle épisodique, les commissions permanentes absorbent aussi bien à l'Assemblée qu'au Sénat la quasi-totalité de la préparation du travail parlementaire. Ce sont ces mêmes organes qui assurent les missions d'information, contrôlent le Gouvernement, ministère par ministère, par leurs avis budgétaires et qui sont présents de bout en bout dans l'élaboration de la loi. Cette permanence et cette absence d'une spécialisation autre que matérielle séparent profondément le système français du système britannique. A l'opposé, la fortune que connaît le *Question time* à la Chambre des communes, l'importance des *Hearings* au Congrès des Etats-Unis contrastent avec la difficulté éprouvée par le Parlement français à trouver la forme définitive de ses questions orales et à rendre publiques les auditions de ses commissions d'enquête.

Peut-être les deux cultures parlementaires correspondent-elles aux deux familles juridiques dont elles seraient des sous-ensembles : la famille romano-germanique façonnée par la tradition du droit écrit et de la prééminence de la loi et la tradition anglo-saxonne de la *Common Law* dont l'empirisme est directement tourné vers la considération des situations concrètes. C'est une même conception casuistique des problèmes, une méthode d'interrogation de type juridictionnel qui fait la fortune des procédures parlementaires de contrôle anglo-saxonnes. Leur style pointilliste est aux antipodes du travail de généralisation et d'abstraction à partir de la réalité socio-économique qui caractérise le processus d'élaboration de la loi française.

La conception française de la loi est d'une exigence telle qu'elle mobilise, à juste titre, l'essentiel des forces vives du Parlement. L'inflation des textes, l'infiltration de la loi par le virus réglementaire grossit un phénomène qui n'a, en soi, rien de pathologique : qu'elle soit abondante ou rare, la législation reste constitutionnellement la source première du Droit.

Rien d'étonnant, dans ces conditions, que la machine à légiférer attire à elle des activités qui, selon la distinction formelle des fonctions législatives et d'information-contrôle, relevaient jusqu'alors de la seconde catégorie. L'article 145 du Règlement permet désormais aux commissions permanentes de l'Assemblée de confier à ses membres des missions d'information portant sur les conditions d'application d'une législation. La délégation pour les Communautés européennes, qui n'avait, jusqu'alors, qu'un rôle d'information de l'Assemblée, se voit dotée d'un pouvoir d'initiative et peut désormais présenter des amendements. La transformation des compétences de la délégation est particulièrement instructive puisqu'elle montre la solidarité profonde qui unit l'information et la décision : l'« initiative » opère cette liaison sans laquelle le pouvoir du Parlement n'est qu'un mot.

L'apparition dans le vocabulaire parlementaire français des notions d'expertise et d'évaluation n'est pas un effet de mode. Au-delà de la nécessité pour les assemblées d'utiliser à leur profit des instruments techniques aussi performants que ceux dont dispose l'Exécutif, une autre idée s'est imposée au Parlement. La loi n'est pas seulement ce verbe du droit qui tire sa force de sa seule énonciation, cette norme formulée au présent et dont l'avenir est toujours présumé assuré. Désormais, c'est la vie de la loi ou plutôt la manière dont elle est vécue par les citoyens qui relève de la responsabilité directe du législateur. L'approche est globale : l'ensemble d'une législation, son opportunité aussi bien que son application sont appréhendés. L'évaluation doit porter sur les textes d'application, le contentieux, le point de vue des personnes chargées de l'appliquer et de celles auxquelles elle s'applique, les comparaisons internationales. Souvent, enfin, la loi elle-même prévoit dans son dispositif les moyens d'évaluation et d'expertise dont elle fait dépendre sa survie ou sa modification.

De la plus humble à la plus prestigieuse, la plupart des procédures de contrôle sont en fait au service du législateur. Ce qui est évident de l'engagement de responsabilité sur un texte ne l'est-il pas de la présentation, par le Premier ministre, de son programme et de la mise en jeu de son existence ? Depuis que la loi est devenue un procédé de Gouvernement, le programme est, pour une large part de son contenu, de nature législative¹. Il n'est pas jusqu'au dépôt par l'opposi-

1. « J'ai dit... que mes engagements constituaient la charte de l'action gouvernementale... ils sont devenus la charte de votre action législative », écrivait le Président de la République le 8 juillet 1981, dans son message au Parlement.

tion d'une motion de censure qui ne tende, en définitive, à sanctionner une politique législative et à en appeler une autre de ses vœux.

Le bruit et le silence

Si la loi est bien le véritable enjeu du travail parlementaire, la qualité de la délibération qui en est l'instrument revêt une importance capitale.

On ne reviendra pas sur l'analyse détaillée de ce processus par lequel *une décision collective appelée loi est progressivement informée par des choix successifs opérés de manière publique, contradictoire et répétitive*¹.

Décision collective : l'opération arithmétique du vote n'est constitutive de la loi que si elle implique la totalité des parlementaires de chaque Assemblée. Aucune considération tenant à la technicité des débats, à la part plus ou moins grande de l'absentéisme ne justifie, dans la conception française, que la loi soit délibérée par une fraction seulement de l'Assemblée (une commission par exemple). Expression de la souveraineté, la représentation nationale ne peut se fractionner.

Progressivement informée : c'est la phase d'expansion du travail parlementaire dans laquelle se conjuguent l'écrit (exposé des motifs du projet ou de la proposition, rapport et avis des commissions) et l'oral (exposés en séance du rapporteur et du ministre, discussion générale).

Les choix successifs correspondent à la phase de resserrement du travail sur la décision : discussion des articles et des amendements.

Quant aux caractères contradictoire et répétitif, ils sont les ressorts mêmes de la délibération. Le premier joue le rôle moteur du débat ; il est le principe même de la libre décision entre plusieurs choix. Le second est le contrepoids du premier et sert à valider les décisions prises. Ces « boucles » de l'information que sont la répétition du débat en commission et en séance et surtout la navette entre l'Assemblée et le Sénat sont comme la prudence, la sagesse réflexive de la délibération.

Or deux phénomènes peuvent perturber la délibération législative : le bruit et le silence.

Le bruit. — C'est l'irruption d'une information étrangère, non pertinente, qui vient parasiter l'élaboration de la loi. Tolérable

1. *D.*, 1975, Chronique XL, p. 252 et s.

dans la première phase d'instruction et de discussion générale du texte où se rassemblent matériaux et opinions, il devient nuisible dans la seconde phase de choix des solutions alternatives (amendements redondants, lois hors du cadre, obstruction...). Le bruit ne risque pas seulement de dénaturer la délibération mais la loi elle-même qui peut se gonfler de dispositions inutiles ou superflues.

Le silence. — Il peut altérer partiellement l'information des parlementaires et des citoyens par l'insuffisance des motivations ou d'explications fournies par le Gouvernement ou par les commissions à l'appui du texte en discussion. Il peut résulter de l'accélération ou de la privation d'une partie essentielle de la délibération elle-même.

Les présidents J. Chaban-Delmas et A. Poher ne s'y sont pas trompés. Ils se sont élevés avec constance contre l'abus de l'urgence qui réduit la délibération à une lecture dans chaque assemblée, contre les inscriptions trop rapides à l'ordre du jour, les limitations du droit d'amendement, enfin et surtout contre le recours trop fréquent à l'article 49-3 de la Constitution, arme absolue, qui prive les députés du droit de décision et peut leur enlever l'usage de l'initiative et même de la parole.

Existe-t-il un bon usage du silence des assemblées ?

Le Gouvernement en est persuadé lorsqu'il impose l'adoption par défaut d'un texte qu'il juge nécessaire. Le Parlement pourrait en user à sa façon. En ces temps de pléthore législative, il lui suffirait, usant des méthodes d'analyse et d'évaluation dont il dispose, d'opposer la question préalable aux projets qu'il estime inutiles ou inopportuns. Mais, à ce jour, le silence de la loi ou du moins la pause législative relèvent de l'hypothèse d'école.

RÉSUMÉ. — *Le mouvement de démocratisation des régimes de l'Est et du Sud réhabilite le système représentatif. Le rôle législatif des Parlements passe au premier plan. La tendance à l'accroissement de cette fonction est d'ailleurs générale dans le monde. Le Parlement français vit cette situation comme paradoxale. Mais la finalité des procédures montre que le Parlement législateur absorbe les fonctions d'information et de contrôle. La délibération de la loi est au centre du travail parlementaire.*

JEAN-LOUIS PEZANT

Quel droit régit le Parlement ?

Ubi societas, ibi jus. Ces petites sociétés — petites mais complexes — que sont les assemblées politiques ont naturellement secrété des règles particulières, adaptées à leur organisation et à leur mode de délibération propres, et qui s'ajoutent aux règles plus générales fixées par la Constitution ou découlant de celle-ci. Le principe dit d'autonomie des assemblées a renforcé le particularisme de ces règles, au point qu'elles constituent une sorte de « légalité particulière », selon l'expression retenue par Pierre Avril et Jean Gicquel pour définir le droit parlementaire. Entre les deux définitions que proposent ces auteurs, l'une large, l'autre étroite, c'est naturellement cette dernière qu'il faut choisir : « Le droit parlementaire se définit comme le droit spécial des assemblées ; il désigne la "légalité" particulière qui exprime leur traditionnelle autonomie et qui résulte de leur pouvoir d'auto-organisation. »¹

Mais cette définition ne fait naturellement pas avancer d'un pas dans la connaissance du droit auquel elle s'applique. De celui-ci, il ne s'agit pas ici d'inventorier le contenu, mais de tenter de cerner la spécificité. A cet égard, il nous paraît possible de caractériser le droit qui régit le Parlement à partir de deux constatations : s'il est de moins en moins un droit d'initié (I), il reste un droit politique (II).

I

L'un des premiers à professer en France le droit parlementaire, le recteur Marcel Prélot, qui était aussi sénateur, énonçait au seuil

1. *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 1989, p. 2.

de la V^e République : « Le véritable moyen de connaître le droit parlementaire, je dirais presque le seul, c'est de le vivre. »¹ Pour plusieurs raisons, cette affirmation a largement perdu aujourd'hui de sa pertinence. A considérer en effet l'évolution du droit qui régit le Parlement, trois données le caractérisent aujourd'hui qui ont contribué à le faire connaître très au-delà des enceintes à l'intérieur desquelles il s'applique : il s'agit d'un droit largement écrit, dont la connaissance a été vulgarisée et dont l'édictation et l'application sont désormais souvent contrôlées.

1) Si le droit qui régit le Parlement est de moins en moins un droit d'initié, c'est d'abord parce que la place qu'y tient *la règle écrite* a été confortée. Le parlementarisme rationalisé, dont se réclament beaucoup des systèmes politiques modernes, consiste en effet à encadrer par des règles aussi précises que possible les rapports entre le Parlement et le Gouvernement, et donc l'activité des assemblées : « "rationaliser" le Parlement, c'est tout d'abord "constitutionnaliser" le régime parlementaire »². La Constitution française n'est pas la seule à contenir « des prescriptions détaillées qui ne figurent pas d'ordinaire dans une Constitution »³. Il en va de même de nombre de Constitutions récentes, parmi lesquelles, généralement, celles dont viennent de se doter les pays de l'Est.

Marque aussi une certaine prépondérance de la règle écrite l'abondance des prescriptions contenues dans les Règlements. Le Règlement du Congrès des députés espagnol, adopté en 1982, ne contient pas moins de 207 articles, d'un texte souvent serré. Si le Règlement de la Chambre des députés italienne n'en compte que 153, ils règlent les procédures applicables avec un grand luxe de détails. Quant au Règlement du Bundestag, qui a seulement 128 articles, il est complété en annexe par des directives dont plusieurs ont trait à des questions très importantes.

La Grande-Bretagne n'échappe pas elle-même à une certaine tendance à la codification. On se tromperait d'ailleurs en pensant que le droit parlementaire anglais antérieur au XIX^e siècle n'était fondé que sur la *practice*. André Castaldo a montré que, contrairement à ce qui est généralement soutenu, ce sont les règles *écrites* en vigueur à la Chambre des communes — dont le premier règlement

1. *Droit parlementaire français*, cours à l'IEP, 1957-1958, Paris, Les Cours de droit, p. 45.

2. Michel Ameller, *Le parlementarisme rationalisé*, *Revue de l'ENA*, octobre 1968, p. 37.

3. Pierre Avril, Jean Gicquel, *op. cit.*, p. 5.

date de 1707 — qui ont servi de base pour l'élaboration du Règlement appliqué par l'Assemblée nationale constituante¹. Il existe bien en effet un Règlement de la Chambre des communes, régulièrement révisé, qui rassemble, par articles, les plus importants des *standing orders* ; deux procédures essentielles, comme celles dites du kangourou et celle de la constitution en commission de la Chambre entière, sont respectivement réglées par ses articles 33 et 45. Pour la même Chambre des communes, il est indiqué par Erskine May² que les procédures résultant de la *practice* font l'objet d'un résumé — *The manual of Procedure in the Public Business* — périodiquement mis à jour et posé en permanence sur la table du Speaker, à l'usage des membres de la Chambre. Quant aux *Rulings of the Chair*, c'est-à-dire les décisions prises par le Speaker, ou le Chairman de la Commission de la Chambre entière, dans le cadre de l'application des *standing orders*, il a été décidé en 1981 que toutes celles édictant une décision de portée générale ou susceptibles de servir de précédents seraient désormais rassemblées et publiées à l'issue de chaque session³.

Outre la Constitution et le Règlement, les règles du droit parlementaire résultent aussi souvent d'autres textes de caractère législatif, divers et parfois importants. La pratique n'est pas nouvelle : la Constitution suisse du 12 septembre 1848 est ainsi complétée par des lois fédérales — du 22 décembre 1849, du 7 octobre 1902, du 23 mars 1962 — qui règlent les rapports entre les trois Conseils. Au Japon, ce sont des lois qui fixent le régime des immunités parlementaires, les rapports entre les deux chambres du Parlement ainsi que la procédure en commission. La notion de *loi organique*, déjà connue des Constitutions françaises de 1848 et 1946, fait l'objet d'une mise en œuvre systématique dans la Constitution de 1958, et sert ainsi de fondement à un certain nombre de dispositions régissant tant le statut des membres du Parlement que le fonctionnement de celui-ci ou ses modalités d'intervention (loi de finances). Le procédé a été repris par certaines Constitutions récentes comme celles de l'Espagne ou de la Roumanie ; il a pour effet d'étendre le champ écrit du droit parlementaire, comme le font les textes législatifs de caractère ordinaire que sont, en Grande-Bretagne, les *Statute laws*, et en France l'ordonnance n° 58-1100 du 17 no-

1. *Les méthodes de travail de la Constituante*, Paris, PUF, 1989, p. 93-99.

2. *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 20^e éd., Londres, Butterworths, 1983, p. 210.

3. Erskine May, *op. cit.*, p. 214.

vembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

2) Si le droit parlementaire est de moins en moins un droit d'initié, c'est aussi parce que *sa connaissance a largement débordé le cercle réduit des praticiens*. Pendant longtemps, trois auteurs seulement ont pu utilement servir de référence parce qu'ils occupaient au sein d'une grande assemblée des fonctions qui leur ont permis d'accéder aux sources mêmes du droit parlementaire : Jefferson et son *Manuel de pratique parlementaire*, pour les États-Unis, Erskine May pour la Grande-Bretagne et Eugène Pierre pour la France. Ils ont été relayés par des professeurs de droit ayant pu mettre à profit l'exercice d'un mandat électif : tel a été le cas en France de Joseph-Barthélémy et surtout de Marcel Prélot, qui donna au droit parlementaire ses lettres de noblesse en lui consacrant un enseignement détaché de celui du droit constitutionnel.

Si ces précurseurs eurent bientôt dans notre pays de nombreux émules, c'est notamment parce que la nouvelle Constitution allait mettre le droit parlementaire sous le feu des projecteurs : la jurisprudence du Conseil constitutionnel et la recrudescence des débats de procédure que celle-ci contribua à provoquer dans les assemblées favorisèrent en effet la découverte de ce champ juridique, ainsi perçu comme nouveau et devenu subitement plus attractif. L'ouvrage de Pierre Avril et Jean Gicquel est venu, de façon très heureuse, parachever cette découverte. Firent le reste la multiplication des études, thèses et mémoires ayant pour sujet le droit parlementaire ; la création de groupes d'étude des Parlements dont c'est naturellement là l'un des principaux centres d'intérêt ; la spécialisation des universitaires — dont certains peuvent tirer des fonctions qu'ils ont occupées dans les cercles du pouvoir une connaissance précieuse de ses mécanismes internes — qui suivent désormais pas à pas — comme c'est le cas, dans cette *Revue*, avec les chroniques constitutionnelles — les errements de la pratique ; l'apport des parlementaires eux-mêmes — capital comme celui des présidents de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour la connaissance des procédures de recevabilité financière —, des fonctionnaires des assemblées ou des collaborateurs des groupes politiques¹ ; sans compter, dans le domaine du droit parlementaire comparé, les travaux de l'Association des secrétaires généraux des Parlements.

1. Cf. notamment les numéros de cette revue consacrés à l'Assemblée nationale (n° 34) et au Sénat (n° 44).

3) On doit largement cette curiosité nouvelle à la soumission, on l'a dit, du droit parlementaire à un processus de contrôle auquel, de par sa nature même, il était jusqu'alors largement étranger. Il est de plus en plus, en effet, un *droit contrôlé*. Ce contrôle est tout d'abord la conséquence du développement du contrôle de constitutionnalité, et d'abord de celui qu'on appelle de la « légalité externe », que le Conseil constitutionnel a défini en ces termes : « Il s'agit non seulement de se prononcer sur la conformité des dispositions de la loi à la Constitution, mais encore d'examiner si elle a été adoptée dans le respect des règles de valeur constitutionnelle relatives à la procédure législative » (décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975).

A l'occasion du contrôle de constitutionnalité, peut également s'exercer un contrôle par voie d'exception des Règlements des assemblées. En Italie, la Constitution du 27 décembre 1947 dispose en son article 34 que la Cour constitutionnelle se prononce sur les controverses relatives à la légitimité constitutionnelle des lois et des actes ayant force de loi ; la haute juridiction a rangé parmi ces derniers les Règlements des assemblées, sans se reconnaître néanmoins le pouvoir de les interpréter. En Allemagne, le tribunal constitutionnel fédéral est également conduit à apprécier la constitutionnalité des dispositions des Règlements des assemblées fédérales lorsque, comme le prévoit l'article 93-1° de la loi fondamentale du 23 mai 1949, il statue « sur l'interprétation de la présente loi fondamentale en cas de litiges portant sur l'étendue des droits et obligations d'un organe fédéral ou d'autres intéressés dotés de droits propres par la présente loi fondamentale ou par le *règlement intérieur* d'un organe fédéral suprême ».

Allant plus loin, certaines Constitutions prévoient la possibilité de déférer directement à la Cour constitutionnelle des dispositions du Règlement d'une assemblée. Tel est le cas, pour prendre l'exemple des Constitutions les plus récentes, de la Constitution algérienne adoptée par voie de référendum le 23 février 1989 (en son article 155) et de la Constitution roumaine du 8 décembre 1991 (en son article 44), qui paraissent bien traduire à cet égard une évolution.

Mais c'est la Constitution française de 1958 qui a franchi le pas ultime en soumettant les Règlements des assemblées à un contrôle de constitutionnalité *systématique* et *préalable*. Elle a généralement été imitée en cela par les Constitutions s'inspirant du système institutionnel français. La solution résultant d'une telle novation est, pour la conception générale du droit parlementaire, d'une portée considérable. « A défaut de la Constitution et de la loi, l'Assemblée elle-même est seule compétente pour fixer les conditions de son

fonctionnement... C'est là un point capital d'où découle l'immense importance du Règlement des assemblées. »¹ Telle était la situation antérieure à 1958, à laquelle l'histoire constitutionnelle française n'avait apporté que deux exceptions : sous le Directoire et sous le Second Empire. Hormis ces deux exceptions, s'appliquait le principe dit de l'autonomie réglementaire des assemblées, qui est donc — quoi qu'on en ait dit² — remis en cause par le contrôle institué en 1958. Le Premier ministre ne s'y est d'ailleurs pas trompé qui, en 1959, a participé à la discussion, à l'Assemblée nationale, de la proposition de résolution portant Règlement définitif, rompant ainsi avec une tradition parlementaire constante précisément fondée sur le principe d'autonomie³. Par le fait du contrôle exercé sur leurs Règlements par un organe juridictionnel, « l'autonomie des chambres se trouve ainsi fortement limitée »⁴.

« Ainsi les assemblées parlementaires passent de la condition de souverains assurés de l'immunité de juridiction à celle de justiciables, et la vie parlementaire, comme les dispositions qui la régissent, devient matière contentieuse après avoir été très longtemps un domaine soustrait à la censure des juristes, voire même, bien souvent, à leur connaissance »⁵. L'institution d'un contrôle a effectivement eu pour effet de renverser la situation existante : jusqu'alors méconnu ou presque, le droit parlementaire, par le seul fait du contrôle, accède d'un coup à la notoriété. Le contrôle emporte en effet plusieurs conséquences, qui jouent toutes en ce sens. *Première conséquence* : le droit parlementaire était jusqu'alors autonome, comme les assemblées en l'édictant. L'exercice d'un contrôle préventif met fin à cette autonomie et a pour effet, en quelque sorte, de faire rentrer ce droit dans l'univers juridique commun ; non seulement il est ainsi fortement rattaché au droit constitutionnel mais, comme tous les autres droits, son application peut recevoir la sanction du contrôle juridictionnel. *Deuxième conséquence* : le droit parlementaire est mieux connu parce que les décisions de l'organe chargé de son contrôle lui assurent la notoriété, ne serait-ce qu'en raison de l'attrait qu'exerce sur les publicistes ce contentieux nouveau. *Troisième conséquence* : l'existence

1. Marcel Prélot, *op. cit.*, p. 22.

2. Charles-Louis Vier, *Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les Règlements des assemblées*, RDP, 1972, p. 216.

3. *JO Débats AN*, Séance du 26 mai 1959, p. 556.

4. Bruno Genevois, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, Ed. STU, 1988, p. 126.

5. Léo Hamon, *Quand les assemblées parlementaires ont des juges*, Dalloz, 1959, chr. p. 254.

d'un contrôle a pour effet de développer les débats de procédure au sein des assemblées et, du même coup, conduit à mieux expliciter les règles qu'elles appliquent.

II

Parmi ces règles, la place qu'occupent celles qui ne sont pas écrites reste néanmoins importante et caractérise très largement la nature, qui reste particulière, du droit parlementaire. Comme le droit constitutionnel, il est *un droit politique* dans la mesure où il règle le jeu des acteurs du pouvoir. La juxtaposition des mots « droit » et « politique » peut surprendre. Il n'y a cependant nullement antinomie ; le terme de « droit politique » figure d'ailleurs dans le titre du traité d'Eugène Pierre. Mais le droit parlementaire n'est pas seulement politique par son objet. Il l'est dans son essence même ; c'est cette particularité qui explique le rôle irremplaçable qu'y jouent les règles non écrites — auxquelles on donnera, par commodité, le nom générique de « précédents » — dont il faut tenter, en s'appuyant principalement sur la pratique des assemblées françaises, de préciser le fondement, de cerner les fonctions et d'évaluer l'importance, avant de s'interroger sur leur nature.

1) Le caractère nécessaire des précédents procède de trois constatations principales :

Les textes sont inaptes à régler tous les aléas qui caractérisent les délibérations d'une assemblée politique. La raison d'être du précédent est de subvenir au caractère nécessairement imparfait de la règle écrite, qu'il s'agisse de la Constitution, du Règlement ou de tout autre texte. Ainsi les textes se complètent-ils, au fur et à mesure de la vie d'une assemblée, de toutes les décisions prises pour interpréter, compléter, voire modifier la règle initiale *lorsque celle-ci n'est pas d'application directe*.

Le droit parlementaire étant ainsi fait, pour une part, par ceux qui l'appliquent, le risque est grand que la majorité du moment, voire de l'instant, impose l'application ou l'interprétation qui a seule ses faveurs. Le précédent joue alors un rôle de régulateur, en donnant à l'autorité qui prend la décision les repères nécessaires et en réduisant par conséquent les risques d'arbitraire et de partialité. Le précédent est ainsi protecteur de la minorité, qui peut l'invoquer contre les décisions de la majorité. Ce respect des droits de la minorité, auquel la règle du précédent contribue pour une large part, tient une place essentielle dans le fonctionnement des assemblées

politiques, composées de forces appelées, au gré des législatures, à occuper des positions alternativement dominantes et dominées. Il est à cet égard intéressant d'observer qu'il ne s'est trouvé à l'Assemblée nationale aucune majorité pour tenter de circonscrire l'exercice du droit d'amendement ou de limiter le temps de parole — actuellement libre — imparti aux députés soutenant des motions de procédure, qui sont les deux principaux moyens utilisés pour des actions de *filibustering*. Pour faire en sorte que les Règlements prennent en compte tous les droits de la minorité, il est prévu, dans certains pays, que leur adoption ou leur modification doit intervenir à une majorité renforcée (majorité des deux tiers en Autriche ainsi qu'en Hongrie ; majorité absolue des membres composant l'assemblée en Allemagne et en Italie).

Les situations auxquelles sont confrontés ceux qui, dans une assemblée politique, détiennent un pouvoir de décision sont faites de données et d'interférences multiples, qui sont elles-mêmes le fruit de rapports de force sans équivalent dans les autres situations juridiques. Tout en favorisant une certaine stabilité des règles par la référence systématique aux décisions auxquelles ont antérieurement donné lieu leur application, le précédent permet néanmoins la prise en compte de ces rapports de force, qui sous-tend elle-même le plus souvent la décision politique. Il permet en quelque sorte d'enregistrer, lorsque c'est nécessaire, la dimension politique de la situation existante. Ce processus prend encore plus d'importance lorsque c'est la règle elle-même qui est l'objet de la confrontation politique, comme c'est souvent le cas dans les périodes de forte tension. Car tel qui se plaint aujourd'hui de l'application du Règlement sera demain le premier à rechercher ce qu'il peut contenir de gênant pour ses adversaires. Ainsi le précédent, qui ouvre la possibilité à la majorité d'infléchir la règle telle qu'elle résulte de décisions antérieures, mais qui permet à la minorité de contenir ces infléchissements, favorise-t-il la solution de difficultés dont on sait qu'elles peuvent, à certains moments, prendre les plus grandes proportions.

2) Le caractère particulier du droit qui régit le Parlement est accentué par le fait que participent à sa mise en œuvre *tous les organes ou acteurs investis d'un pouvoir de décision* et pas seulement l'Assemblée elle-même, même si celle-ci est implicitement investie du pouvoir ultime de décision. Toutefois, parmi les organes autres que l'Assemblée — et ils peuvent être nombreux — intervenant dans le processus, deux assurent généralement un rôle prépondérant : le président, dont l'une des missions est de diriger les débats et de

faire observer le Règlement ; un autre organe, appelé à intervenir en cas de décision importante ou de contestation d'une décision prise. Ce rôle est parfois imparti à la Commission chargée du Règlement ; tel est le cas par exemple au Bundestag. L'article 127 de son Règlement prévoit que celle-ci est saisie par le président, une commission, un groupe parlementaire, un quart des membres de la Commission du Règlement elle-même, ou 5 % des membres du Bundestag. En France, ce rôle est dévolu au Bureau qui, reflétant la configuration politique de l'assemblée qui le désigne, a, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, « tous pouvoirs de présider aux délibérations ». Il convient toutefois d'observer que dans ces deux assemblées, la Conférence des présidents, dont les réunions sont hebdomadaires et à laquelle appartiennent — ce qui n'est pas le cas du Bureau — les présidents des groupes, est souvent amenée à prendre également des décisions importantes.

Qu'ils se constituent au gré des délibérations d'une assemblée ou qu'ils résultent de décisions prises par les organes investis à cet effet d'une mission propre, les précédents ont principalement *cinq finalités*. Ils interviennent pour *appliquer* la règle : les décisions auxquelles a donné lieu la mise en œuvre des dispositions encadrant l'initiative financière des parlementaires en constituent un très bon exemple. Ils peuvent dans certains cas se traduire par la *non-application* de la règle qui devient, au sens strict, lettre morte ; ainsi les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale relatives aux questions orales sans débat n'ont-elles plus fait l'objet d'application depuis juin 1978. Ils ont pour objet d'*interpréter* la règle : plus de trente ans après son entrée en application, la question s'est par exemple posée de savoir si le dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution permettait à un député de reprendre devant l'Assemblée nationale statuant en lecture définitive n'importe quel amendement voté par le Sénat au cours des lectures précédentes ou les seuls amendements adoptés par celui-ci lors de la dernière lecture à laquelle il avait procédé (CR AN 2^e séance du 12 avril 1991, p. 1119, et décision du Conseil constitutionnel n° 91-290 DC du 9 mai 1991, 4^e cons.) Il revient également aux précédents, dans le silence des textes, de *compléter* ceux-ci : ainsi l'élection du président de l'Assemblée en remplacement du titulaire démissionnaire est-elle intervenue, en janvier 1992, à l'occasion d'une session extraordinaire sans qu'il ait été reconnu nécessaire de compléter l'ordre du jour de celle-ci. Il arrive enfin que le précédent *modifie* la règle ou y *déroge*, ce qui peut aller parfois jusqu'à en prendre le contre-pied : par décision de la Conférence des présidents, l'Assemblée nationale a pro-

cédé — à deux reprises — à l'élection simultanée des juges titulaires et suppléants de la Haute Cour de Justice, alors que son Règlement prévoit une élection successive.

3) De l'importance nouvelle des sources écrites et surtout de l'instauration d'un contrôle d'ordre juridictionnel, on a parfois conclu au « déclin du rôle des précédents », réduits à « une survivance »¹. Non seulement cette constatation n'est nullement confirmée par la réalité, mais l'*existence d'un contrôle juridictionnel a au contraire suscité des pratiques* dont l'importance dans la formation d'un droit non écrit est évidente.

L'existence d'un contrôle de constitutionnalité systématiquement exercé sur les Règlements des assemblées a sa logique ; il voudrait : que le Règlement fasse l'objet de l'application la plus stricte ; que toute modification prenne la forme d'une résolution, soumise à l'organe de contrôle ; qu'un précédent ne puisse se créer *contra legem*, voire même *praeter legem*. « Si des contraintes résultant de la Constitution ou des lois organiques apparaissent à l'usage trop fortes, il est à tous égards préférable de modifier les textes plutôt que de laisser se développer des procédures qui leur sont contraires. »² Les autres contraintes, d'espèce *politique*, ont fait qu'à plusieurs reprises les solutions adoptées n'ont eu d'autre objet que de faire échapper les règles qu'elles mettaient en place aux contraintes du contrôle juridictionnel, et donc à celles du texte constitutionnel. Il est cependant intéressant de noter que si la lettre de celui-ci n'est pas observée, l'esprit en est, lui, sauvegardé : les prérogatives de l'exécutif n'en ont pas été en effet affectées puisque la mise en œuvre de la règle a été subordonnée à son accord, quand il n'en a pas été lui-même l'instigateur.

Ces règles, ainsi issues non d'un texte mais d'un accord de type contractuel — donc révisable — passé entre les parties prenantes, peuvent être qualifiées de *conventions*, et les plus importantes d'entre elles s'apparentent aux fameuses conventions de la Constitution qui caractérisent la pratique britannique. Font ainsi notamment partie de cette catégorie de règles non écrites qui occupe dans l'ensemble « précédents » une place bien spécifique : les questions au Gouvernement instituées en juin 1974 à l'Assemblée nationale, puis en avril 1982 au Sénat ; les questions à un ministre, instituées

1. En ce sens, B. Luisin, *L'interprétation du Règlement de l'Assemblée nationale par les précédents*, RDP, 1988, p. 1110 et 1112.

2. Bruno Genevois, *op. cit.*, p. 136.

à l'Assemblée nationale en avril 1989 ; l'organisation à l'Assemblée nationale d'une procédure de questions pour l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances ; la mise en œuvre à l'Assemblée nationale d'une procédure dite de « droit de tirage » permettant aux différents groupes de voir inscrites à l'ordre du jour des propositions de résolution tendant à la création de commissions d'enquête ; l'existence de la « réserve parlementaire », terme désignant les crédits que le Gouvernement met à la disposition de chacune des assemblées en vue de répondre aux demandes des parlementaires, et qui sont incorporées par voie d'amendements du Gouvernement au projet de loi de finances ; au Sénat le fait pour le Gouvernement de n'invoquer la recevabilité financière d'un amendement qu'après la discussion de celui-ci.

4) Quelle est la *nature* du droit parlementaire ainsi constitué de règles non écrites ? Il est habituel de le considérer comme relevant du droit *coutumier*. Cette qualification ne nous paraît pas exacte. En effet, « la coutume exclut l'incertitude de la règle applicable »¹. Or l'incertitude caractérise le précédent, dont on a dit qu'il avait précisément vocation à prendre éventuellement en compte les exigences de la situation politique et à propos duquel Eugène Pierre indique « qu'il pourra être invoqué lorsqu'une difficulté analogue surgira, à l'esprit duquel il sera toujours bon de se référer, *mais qui ne liera de façon absolue* ni l'Assemblée, ni le Président »². S'il s'agit d'une convention, elle repose sur un accord qui est révisable. Quant à l'usage, qui ne caractérise d'ailleurs nullement l'activité d'une assemblée politique — tous les organes délibérants, politiques, administratifs, juridictionnels ou autres, secrètent leurs usages —, il n'est pas moins réversible : la participation des présidents de séance aux scrutins est devenue pratique courante à l'Assemblée nationale, alors qu'elle revêtait naguère un caractère tout à fait exceptionnel.

Ainsi est-il bien difficile de qualifier, tant elle est hétérodoxe, la nature du droit « non textuel » qui régit le Parlement, dont on peut seulement dire qu'il est une *jurisprudence qui n'aurait pas l'autorité de la chose jugée*.

En organisant un contrôle de constitutionnalité systématique sur les Règlements des assemblées au moment où ils s'élaborent ou se modifient, et en permettant un certain contrôle de leur application, la

1. B. Luisin, art. cit., p. 1130.

2. *De la procédure parlementaire*, Paris, Quantin, 1887, p. 32.

Constitution française de 1958 a singulièrement innové dans le domaine du droit parlementaire. Il est incontestable qu'a été ainsi favorisée de manière très efficace — trop ? — la mise en œuvre de ce qu'il est convenu d'appeler le parlementarisme rationalisé.

Si la jurisprudence de l'organe chargé du contrôle de constitutionnalité est ainsi devenue une source nouvelle et importante du droit parlementaire, la spécificité de celui-ci n'en a cependant pas été foncièrement altérée : à la fois permanent et contingent, tributaire de l'environnement qu'il est destiné à réguler et dont il tire sa nature profonde, il reste ce corps de règles dont on a dit qu'il sert à « maintenir l'ordre au milieu du drame ».

RÉSUMÉ. — *Le droit qui régit le Parlement doit notamment au parlementarisme rationalisé d'être désormais souvent constitué pour une plus large part de règles écrites comme d'être davantage soumis au contrôle de constitutionnalité. S'il est ainsi de moins en moins un droit d'initié, il reste cependant un droit politique, où les règles non écrites — les précédents —, aux conditions de formation très spécifiques, continuent de jouer un rôle essentiel, dont il tire sa nature particulière.*

ANNE FRAGO

Les infrastructures

Tableaux commentés

D'un Parlement à l'autre, on retrouve des infrastructures similaires qui témoignent des mêmes préoccupations, à savoir mettre en place des structures de représentation (président, bureau) et organiser le travail parlementaire (fixation de l'ordre du jour, étude des textes en commission). Toutefois, au-delà de cette relative identité, chaque assemblée s'organise de façon spécifique comme le montrent les tableaux suivants :

TABLEAU 1. — *Le président*

Pays concerné	Nomination	Pouvoirs
Allemagne (Bundestag)	Elu lors de la première séance de chaque nouveau Bundestag. Traditionnellement il est membre du groupe parlementaire le plus important.	Préside la séance. Reçoit tous les propositions de loi et les autres textes du Gouvernement fédéral et du Bundestag. Préside le Comité des doyens. Veille à la sûreté du Parlement. Exerce le contrôle de la police dans le Bundestag. Représente le Bundestag. Protocolairement c'est le président qui sonne de l'Etat.
Belgique (Chambre des représentants)	Elu selon un mode de scrutin spécial.	Préside et conduit les débats en séance. Veille à respecter le règlement. Maintient l'ordre dans l'Assemblée. Juge de la recevabilité des textes, annonce le résultat des votes.
Canada (Chambre des communes)	Elu au sein du parti majoritaire, l'élection du speaker est considérée comme une prérogative du parti au pouvoir.	Préside les débats. Accorde la parole et veille à respecter les procédures. S'occupe de la gestion de la Chambre et de son personnel. Aidé par un président adjoint élu conjointement, qui assure le bilinguisme.
Etats-Unis (Chambre des représentants)	Elu par la majorité au pouvoir.	Dirigeant politique très puissant. A le droit d'intervenir dans le débat et de voter. Il ne préside pas les débats. A toutefois perdu de son importance depuis qu'il ne procède plus aux nominations des commissions législatives.

France (Assemblée nationale)	Elu au scrutin secret à la tribune à la majorité absolue des suffrages exprimés.	Préside la séance. Fait respecter le règlement. Assure le bon déroulement des travaux. Préside la Conférence des présidents de la sûreté intérieure et extérieure de la République et fixe l'importance des formations placées sous ses ordres. Préside le Congrès. Nomme un tiers des membres du Conseil constitutionnel et un tiers des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Représente l'Assemblée nationale à l'étranger.
Grande-Bretagne (Chambre des communes)	Elu au terme d'un accord préalable avec l'opposition qui s'entend avec la majorité sur une personnalité acceptée par tous.	Représente la Chambre dans ses relations avec la Couronne et la Chambre des lords. Fait respecter les règles de fonctionnement de la Chambre et préside à sa vie en général. Sa stricte impartialité le conduit à protéger les droits de l'opposition. Il se tient à l'écart de la vie de ses collègues pour témoigner de sa position en dehors des partis.
Italie (Camera dei deputati)	Elu au scrutin secret à la majorité des deux tiers.	Représente l'Assemblée. Fait respecter le règlement et dirige les débats. Assure la bonne marche des travaux et donne l'activité des questeurs et des députés. Préside le Parlement lorsque les deux Chambres siègent en commun.

TABLEAU 2. — *Le Bureau dans différents Parlements*

Pays concerné	Composition	Nomination	
Allemagne (Bundestag)	1 président. 4 vice-présidents assistés par le Comité des doyens.	Les vice-présidents représentent l'ensemble des groupes politiques, actuellement : — 2 appartiennent au SPD, — 1 au CDU/CSU, — 1 au FDP.	Le s Le P
Belgique (Chambre des représentants)	1 président. 1 ^{er} vice-président. 2 ^e vice-président. 3 autres vice-présidents. 8 secrétaires et les présidents des groupes parlementaires.	Les vice-présidents et les secrétaires sont élus au scrutin de liste.	Le c Le P c Le v P Le P

<p>France (Assemblée nationale)</p>	<p>1 président. 6 vice-présidents. 3 questeurs. 12 secrétaires.</p>	<p>L'élection des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires s'efforce de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée.</p>	<p>Le p s Le s Le</p>
<p>Italie (Camera dei deputati)</p>	<p>1 président. 4 vice-présidents. 8 secrétaires. 3 questeurs.</p>	<p>La composition du Bureau doit s'efforcer de représenter l'ensemble des formations politiques.</p>	<p>Le c p II P v t II c c j n</p>

TABLEAU 3. — *Qui fixe l'ordre du jour de la séance publique*

Allemagne
(Bundestag)

Le Comité des doyens : un organe satellite du Bureau

Présidé par le président de l'Assemblée, le Comité comprend membres que les groupes parlementaires désignent en fonction de leur âge. Il ne se compte pas parmi les plus âgés mais parmi les plus expérimentés. Le Bureau dans sa fonction d'interprétation des dispositions du règlement a la compétence pour déterminer le calendrier des travaux du Bundestag en séance publique.

L'approbation de tous les membres est nécessaire, ce qui conduit le Comité à se prononcer elle-même en dernière instance de son ordre du jour.

Canada (Chambre
des communes)

Les partis politiques

Le discours du trône permet d'exposer au début de la session l'ordre hebdomadaire des travaux législatifs est établi par une conférence de cabinet avec le Gouvernement.

L'opposition dispose d'un crédit de vingt-cinq jours divisés en trois semaines de débats. Elle peut également déposer une motion d'ajournement pour une question urgente.

Etats-Unis

Les commissions

A la Chambre des représentants, les projets de lois ordinaires sont examinés par une commission qui détermine un calendrier d'examen avec application d'une procédure particulière. La commission importante, la commission du règlement (The Rules committee) détermine l'ordre du jour de passage du texte en séance publique, si cela est nécessaire, en concertation avec la minorité.

Au Sénat, lorsque la législation n'est pas adoptée selon la procédure normale, l'ordre du jour est déterminé au terme d'un accord entre les dirigeants de la majorité et de la minorité.

France (Assemblée nationale)

La Conférence des présidents

Convoquée chaque semaine s'il y a lieu par le président de l'Assemblée, les vice-présidents de l'Assemblée, les présidents des commissions permanentes, la Commission des Finances, les présidents des groupes. Elle détermine et fait toutes propositions concernant le règlement de l'ordre du jour.

Le Gouvernement qui est maître de l'ordre du jour prioritaire a le droit de nommer le ministre chargé des relations avec le Parlement.

Grande-Bretagne (Chambre des communes)

Le leader de la Chambre des communes

Responsable de l'organisation des travaux de la Chambre, une fois approuvé le programme des débats de la semaine en réponse à la demande du leader de l'opposition général chaque jeudi. Le leader établit le programme en concertation avec le leader de l'opposition et en informe le président du parti de l'opposition.

Grèce

La Conférence des présidents

La réforme du Règlement a introduit cette nouvelle instance en 1987. La Conférence comprend les députés-speakers, les présidents des différents groupes parlementaires, les présidents des groupes parlementaires et un membre représentant le parti de l'opposition.

Elle définit l'ordre du jour et la durée globale du débat et détermine les questions à discuter en séance publique.

Elle se réunit chaque semaine.

Italie (Camera dei deputati)

La Conférence des présidents des groupes parlementaires

Présidée par le président de la Chambre, cette instance établit le calendrier bimestriel plus détaillé. S'il n'y a pas d'accord unanime entre les différents groupes, c'est l'Assemblée plénière qui décide sur la base d'une proposition de règlement. Elle prend en compte les volontés de la majorité et de la minorité.

Allemagne
(Bundestag)

Pour l'actuelle législature le Bundestag a institué 21 commissions permanentes entre 13 et 37 députés selon la quantité de travail à effectuer et les secteurs d'intervention des commissions correspondent à la répartition des pouvoirs ce qui illustre le principe du contrôle de l'activité du Gouvernement par le Parlement.

La commission du budget et la commission juridique occupent une place particulière sur la majorité des sujets, car elles contrôlent les répercussions juridiques de l'adoption de tous les projets et propositions de loi.

Canada (Chambre
des communes)

Plusieurs commissions fonctionnent au sein de la Chambre des communes.
— Les comités permanents sont constitués pour la durée de la législature. Ils correspondent à un département ministériel et comprennent un nombre variable d'une dizaine. Il y a 26 comités permanents.

— Les comités législatifs dont le nombre maximum est limité à 10, examinent le rapport sur un projet de loi après le début de la deuxième lecture.

— Les comités spéciaux constitués par 15 membres au maximum, examinent un projet de loi particulier et sont dissous après la présentation du rapport final.

— Les comités mixtes Sénat/Chambre des communes peuvent être constitués.

— Le comité plénier réuni sous la présidence du vice-président pour

France (Assemblée
nationale)

Le règlement prévoit que l'Assemblée nomme en séance publique un certain nombre de commissions. Le nombre est prévu par la Constitution. Les membres des commissions sont élus de la législature et chaque année au début de la session d'ordinaire pour assurer l'équilibre général de l'Assemblée.

Le règlement prévoit également l'effectif de chaque commission, ainsi que la commission des affaires culturelles et sociales et la commission des affaires étrangères.

Sur certains projets ou propositions il peut être créé une commission d'enquête. Le Gouvernement, soit à l'initiative de certains membres de l'Assemblée nationale, soit à la demande de 7 députés et 7 sénateurs sont constituées au cours de la session ordinaire du Gouvernement, pour tenter d'élaborer un texte commun sur les sujets d'actualité. Les commissions d'enquête peuvent également se constituer à la demande de 7 députés et 7 sénateurs sur des sujets d'actualité.

Les réunions des commissions sont réservées aux membres de l'Assemblée nationale. Les commissions peuvent s'entendre pour décider de se réunir en commun avec un ministre ou une personnalité extérieure.

Depuis 1988 le Bureau de chaque commission peut décider d'auditions. Les journalistes assistent à la réunion sans intervenir.

Grande-Bretagne
(Chambre des
communes)

Plusieurs types de commissions sont constituées. On distingue :

— Les commissions de la Chambre entière examinent les projets de loi à la deuxième lecture.

Cette procédure n'est utilisée à la Chambre des communes que lorsqu'il s'agit de projets de loi d'importance nationale.

— Les Select Committees, chargés de contrôler l'action du gouvernement, correspondent aux différents départements ministériels. Ils établissent des commissions d'audition. Il faut noter que le public est admis à assister aux auditions d'importance publique. Ils sont constitués pour la durée de la législature.

— Les Standing committees se constituent sur un projet précis et reflètent l'équilibre politique général de la Chambre.

Le Scottish Grand Committee s'occupe de tous les projets de loi. Cette Commission répond à la même préoccupation.

— Les Special Standing Committees rarement utilisés constituent des commissions d'audition. Ils sont convoqués deux fois au Select et au Standing Committees.

— Les Joint Committees réunissent les membres des deux Chambres. Ils sont constitués à leur demande pour étudier un projet particulier.

Italie (Camera
dei deputati)

La compétence et le nombre des commissions sont fixés par le règlement. Le règlement détermine également leur caractère permanent.

Il y a 14 commissions permanentes. Des commissions spéciales sont constituées lorsqu'un projet de loi intéresse au premier chef plus de deux commissions.

Tous les groupes parlementaires sont représentés proportionnellement dans les commissions. Le président de son bureau.

Le président de la Chambre demande aux groupes politiques de constituer une commission qui comprend en moyenne une cinquantaine de membres.

Toutefois les députés non membres d'une commission peuvent soit participer à titre consultatif. De façon générale un projet de loi est discuté en séance plénière, à toutes les réunions des commissions.

Il peut être créé des commissions bicamérales constituées par des membres des deux Chambres de divers types : d'orientation, de surveillance, et de contrôle comme les commissions d'enquête.

Il existe également des commissions d'enquêtes. Celle constituée pour l'étude de la loi sur la réforme de la procédure est reconduite sous l'actuelle législature.

COMMENTAIRE DES TABLEAUX 1 ET 2

Président et Bureau

La *summa divisio* en ce domaine s'établit entre les pays à présidence individuelle et les pays à présidence que l'on pourrait qualifier de collective lorsque le président est assisté par un Bureau qui prend avec lui des décisions collégiales.

Aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne le speaker a un poids considérable. Toutefois la situation est très différente dans la mesure où le speaker de la Chambre des représentants aux Etats-Unis se définit avant tout comme un personnage politique dont l'engagement est très marqué. Il a d'ailleurs, fait rare, le droit d'intervenir dans le débat en tant que président alors que dans de nombreux Parlements le président, s'il veut participer à la discussion, regagne son siège de député d'où il s'exprime à titre personnel. Cette hypothèse est expressément prévue en Belgique.

Le speaker britannique acquiert toute son autorité et son poids politique, parce qu'il s'est au contraire placé dans une situation de grande impartialité qui se manifeste jusque dans les actes de la vie quotidienne où par exemple il ne dîne pas avec ses collègues dans la salle à manger des parlementaires, pas plus bien évidemment qu'il ne participe aux réunions politiques organisées par son parti. A la différence du speaker aux Etats-Unis, le speaker britannique reste en fonction d'une législature à l'autre.

Dans la plupart des autres pays européens, le président partage son autorité avec un Bureau qui prend des décisions collégiales.

On peut donc distinguer certains pouvoirs propres du président comme par exemple le fait pour le président de l'Assemblée nationale de nommer trois membres du Conseil constitutionnel ou du CSA ou d'avoir sous son autorité les forces militaires chargées d'assurer la sécurité de l'Assemblée.

Dans sa traditionnelle fonction consistant à présider la séance publique, le président peut être remplacé en général non pas par un quelconque membre du Bureau mais par les vice-présidents. Il existe

d'ailleurs dans certains Parlements une hiérarchie entre les vice-présidents comme en Belgique ou en France où l'ordre de suppléance est établi par le Bureau.

Il arrive enfin que le président préside l'organe collectif du Bureau et prend avec lui des décisions importantes concernant par exemple l'organisation des services et les décisions principales relatives au personnel ou la fixation du projet de budget de l'Assemblée.

La durée du mandat des membres du Bureau est variable, mais souvent, alors que le président est élu pour la législature, les membres du Bureau sont élus à chaque session, même si en pratique la plupart d'entre eux voient leur mandat renouvelé conférant ainsi une certaine stabilité. On peut noter qu'en Italie le Bureau assure la continuité de l'institution en demeurant en fonction pour régler les affaires courantes jusqu'à l'installation de la nouvelle Chambre.

Le Bureau des Assemblées s'efforce en général de respecter une représentation proportionnelle des différents groupes parlementaires, même si cette règle n'est pas toujours strictement posée.

Les questeurs n'appartiennent pas toujours au Bureau : c'est le cas notamment en Allemagne ou en Belgique.

COMMENTAIRE DU TABLEAU 3

Qui fixe l'ordre du jour de la séance publique ?

La séance politique avec ses règles et ses coutumes confère au débat une importance particulière qu'il n'obtiendrait nulle part ailleurs.

C'est pourquoi la fixation de l'ordre du jour de la séance publique demeure une fonction importante. Le tableau présenté fait apparaître une assez grande diversité des organes compétents en la matière. Aux Etats-Unis la très stricte application du régime présidentiel, combinée avec le fait que chaque sujet ne revêt pas une importance suffisante pour que le débat se déroule systématiquement en séance publique, laisse aux commissions un pouvoir d'« autogestion » de leur ordre du jour.

Dans la plupart des autres Etats, une structure *ad hoc* est chargée de cette question : Comité des doyens en Allemagne, Conférence des présidents en France, en Italie et en Grèce.

Il faut noter que dans le cas de l'Allemagne et de l'Italie l'absence d'accord unanime conduit l'Assemblée plénière à décider elle-même de l'ordre du jour.

D'une façon générale, l'existence de l'opposition est toujours prise en compte dans la fixation de l'ordre du jour des travaux avec la représentation de tous les partis politiques ou de tous les groupes parlementaires, ou lorsqu'un accord préalable est recherché comme en Grande-Bretagne entre le parti majoritaire et l'opposition, et au Canada où l'opposition dispose d'un crédit de vingt-cinq jours.

Dans les régimes parlementaires fondés sur la collaboration des pouvoirs, le Gouvernement se retrouve présent à des degrés divers dans ce processus d'élaboration de l'ordre du jour.

Au Canada le programme de travail est proposé par le Gouvernement et décidé par les partis politiques.

En France la Constitution prévoit que le Gouvernement est maître de l'ordre du jour prioritaire, ce qui a conduit à l'adoption, dans neuf cas sur dix environ, de textes d'origine gouvernementale.

Enfin l'ordre du jour des séances publiques est programmé à des échéances variables. En général prévu d'une semaine sur l'autre (Canada, France, Grande-Bretagne, Grèce), le programme de travail peut être annoncé sur une période plus longue comme en Italie, où il est établi pour le trimestre, ou plus courte comme aux Etats-Unis où il fait l'objet d'une négociation au coup par coup.

COMMENTAIRE DU TABLEAU 4

Les commissions

Tous les Parlements s'organisent dans leur travail en créant des commissions dont les caractéristiques sont très diverses : commissions permanentes ou temporaires, commission de quelques membres ou commission de la Chambre entière, commission législative, d'enquête ou de contrôle.

Leur organisation traduit cependant une certaine forme d'équilibre des pouvoirs. En France par exemple la Constitution a fixé à 6 le nombre des commissions permanentes dans chaque Assemblée, offrant là une des traductions du parlementarisme rationalisé qu'elle institue. En Allemagne ou en Grande-Bretagne, en revanche, les Chambres s'adaptent en fonction de la composition et de la structure du Gouvernement pour créer au plus près des commissions qui correspondent au nombre des départements ministériels, signifiant par là même un contrôle plus étroit du Parlement sur le Gouvernement.

Le travail des commissions représente la face cachée du travail parlementaire par rapport au déroulement de la séance publique qui en constitue la partie la plus visible. Parallèlement à cette fonction législative, les commissions ont également une mission d'information et de contrôle.

DIDIER MAUS

Libres propos sur le Sénat

La première image du Sénat est celle de ses locaux. Le palais du Luxembourg est, comme le Palais-Bourbon, un palais historique, mais plus ancien que lui et présentant certaines caractéristiques qui soulignent sa spécificité. Son caractère monumental, l'abondance, voire la surabondance des décorations dorées, les peintures académiques, une épaisse moquette rouge qui remplace le marbre froid de l'Assemblée nationale, l'environnement du jardin du Luxembourg confèrent à cet espace et à ses volumes une ambiance feutrée où élever la voix serait inconvenant. Dès que l'on entre au Sénat, on a un peu le sentiment de changer de monde. Certes, l'histoire de France y résonne, mais l'histoire de la France au quotidien y est quelque peu assourdie.

La deuxième image concerne ceux qui peuplent le Sénat. Il y a les sénateurs, il y a leurs collaborateurs, il y a les fonctionnaires parlementaires. L'essentiel se compose des sénateurs. Il est aisé de constater, à travers les annuaires, que sociologiquement le recrutement sénatorial est un peu plus âgé que celui de l'Assemblée nationale. Ce n'est pas pour rien que le Sénat actuel découle du Conseil des anciens de la Constitution de l'An III, et qu'il faut toujours trente-cinq ans pour être élu au Sénat, alors que l'accomplissement du service national suffit pour entrer à l'Assemblée nationale. Cette simple différence, jointe à une tradition française qui veut que le parcours politique ne commence pas au Sénat, modèle la psychologie des

* Ce texte reprend, pour partie, les éléments d'un rapport sur « Le Sénat français » présenté à Pau le 31 mai 1991 lors des Journées constitutionnelles franco-espagnoles (Institut d'Etudes juridiques ibériques et ibérico-américaines, Université de Pau et des pays de l'Adour). Les actes de ce colloque seront publiés chez Economica (coll. « Droit public positif »).

sénateurs. Leur mode d'élection, le suffrage universel indirect dans le cadre du département, la durée de leur mandat (neuf ans) renouvelable par tiers tous les trois ans, l'impossibilité de dissoudre le Sénat donnent à ceux qui siègent dans cet hémicycle le sentiment d'une durée, voire d'une éternité, que ne possèdent jamais leurs collègues de l'Assemblée nationale. Il en découle une dimension du temps sénatorial (qui n'est pas sans conséquence sur le mode de travail du Sénat) qui ne suit pas le même rythme que le temps de l'Assemblée nationale, ni, *a fortiori*, le temps de l'action gouvernementale. Cela ne signifie nullement que les sénateurs soient obligatoirement des freins, mais simplement qu'il existe chez eux une perception de la longue durée différente de celle qui peut exister ailleurs. Faut-il évoquer ici ce souvenir observé au printemps 1986 où, après une prestation à la tribune du ministre de l'économie et des finances, M. Balladur, le doyen du Sénat, M. Geoffroy de Montalembert, prenait familièrement par l'épaule un jeune collaborateur du ministre d'Etat et lui disait sur le ton de la confiance : « Cher ami, ce que je viens d'entendre me rappelle M. Poincaré en 1926. »

Au-delà des images vraies, telles qu'elles viennent d'être évoquées, se rencontre rapidement l'image construite, c'est-à-dire la représentation du Sénat. En réalité, la question est simple : le Sénat est-il le temple de la sagesse ou le temple du conservatisme ? Pour certains, il s'agit de la même chose et cela peut recevoir une connotation positive. Pour d'autres, au contraire, il y a dissociation : être conservateur est péjoratif, alors qu'être un sage est au contraire une vertu. Suivant les périodes politiques de la V^e République, le Sénat a été perçu soit comme le dernier refuge d'un certain conservatisme, quelquefois celui de la République, quelquefois celui du libéralisme, soit, dans d'autres périodes, au contraire, toute son action a été soulignée comme étant l'apport de la sagesse aux impulsions de l'Assemblée nationale.

Incontestablement, prendre parti sur ce dilemme relève bien souvent de l'option politique, mais la question demeure : à quoi sert le Sénat ? Est-il un véritable protecteur des libertés ou n'est-il qu'une étape obligée dont il conviendrait de surmonter les obstacles le plus rapidement possible ? Il ne fait guère de doute que l'image que la majorité sénatoriale essaie, depuis bien longtemps, de véhiculer est celle du temple de la sagesse et le refuge des libertés par rapport aux excès du pouvoir exécutif ou d'une majorité temporaire de l'Assemblée nationale. Un sondage, commandé par le Sénat lui-même à l'un des meilleurs instituts de la place de Paris, a montré que l'image du Sénat chez les électeurs sénato-

riaux¹, c'est-à-dire avant tout les 550 000 élus locaux de France, était presque identique à celle qui ressort d'une analyse précise des discours successifs des présidents du Sénat, non seulement du président Alain Poher (1968-1992), mais également de son prédécesseur, M. Gaston Monnerville, depuis 1947.

Le Sénat est reçu comme étant effectivement un temple de la protection des libertés. Ceci explique sans doute qu'il n'ait pas manifesté un enthousiasme débordant pour accroître, en 1990, les compétences du Conseil constitutionnel².

En termes d'image, c'est-à-dire de symbole, il y a une concurrence entre le Conseil constitutionnel et le Sénat. Certains contestent, avec de très bons arguments, qu'une assemblée politique puisse être considérée comme un gardien des droits fondamentaux, cette fonction ne pouvant être attribuée qu'à un juge constitutionnel. Peu importe la réalité académique, nous sommes dans le domaine de la symbolique.

Il est en tout cas une réalité nette : l'impossibilité de contourner le Sénat. L'expérience de ces dix dernières années est particulièrement enrichissante. Entre 1981 et 1986, le Sénat se situe dans une opposition claire, nette et déterminée vis-à-vis de la majorité présidentielle et parlementaire. Certes, il n'a pu empêcher aucune des grandes lois des années 1981 à 1984 (il a même eu, dans certains cas, l'habileté de ne pas faire durer le débat au-delà du raisonnable), mais il a su, dans certaines circonstances, lorsque la popularité du Gouvernement de gauche commençait à fléchir, utiliser les ressources de son règlement pour retarder, voire considérablement freiner le débat³. Lorsque le Sénat dit : « Moi, je prends mon temps » (ce qui s'exprime dans la maxime suivante : « Le Gouvernement est maître de l'ordre du jour, le Sénat est maître de ses horaires »), il est impossible à un Gouvernement d'aller à l'encontre de cette attitude⁴.

1. « L'image du Sénat auprès des Français », sondage SOFRES, juin et septembre 1990, diffusion Groupe d'étude des parlements (Association française de science politique), décembre 1990, *Revue française de droit constitutionnel*, 5, 1991, p. 102.

2. Didier Maus, *La pratique constitutionnelle française 1990*, PUF, 1991, p. 110-116 ; v. *Revue française de droit constitutionnel*, numéro thématique « L'exception d'inconstitutionnalité », 4, 1990.

3. V. mon rapport « Le Parlement français de l'alternance à la cohabitation, 1981-1987 » (Colloque « Les nouveaux aspects des institutions de la V^e République », Oxford, Maison de France, 1987), in D. Maus, *Etudes sur la Constitution de la V^e République*, Ed. STH, 1990, p. 221 et s.

4. V. en dernier lieu S., 10 novembre 1992, à propos du projet de loi portant réforme de la procédure pénale, où, à la suite d'une protestation du président de la commission des lois, le garde des Sceaux a accepté que le débat soit reporté pour que « le Sénat dispose de tout le temps nécessaire pour mener à bien un travail qui demande un soin extrême » (*BIRS*, n° 535, p. 5).

Entre 1986 et 1988, le Sénat s'est trouvé dans une position exceptionnellement forte. L'élection législative de 1986 avait donné à l'Assemblée nationale une majorité de droite, conforme à la majorité sénatoriale. Cette dernière a alors tenu un discours très simple : « Depuis 1981, j'ai été le dernier rempart des libertés républicaines, vous devez donc me remercier et j'ai droit à tous les égards dus à ceux qui ont maintenu le flambeau ». Ceci explique que de 1986 à 1988 aucune loi n'ait été adoptée sans qu'il y ait accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat, c'est-à-dire, dans plusieurs circonstances, une réelle supériorité de la volonté sénatoriale sur celle de l'Assemblée nationale.

Ces quelques images étant fixées, il convient d'aborder la question essentielle : pourquoi la légitimité du Sénat est-elle remise en cause ?

UNE EXISTENCE A JUSTIFIER

Il serait fallacieux de croire que l'existence du Sénat est parfaitement intégrée dans l'ordre constitutionnel français.

Il est exact que depuis 1795, c'est-à-dire depuis le Directoire, toutes nos Constitutions, à l'exception de celle de la Seconde République de 1848, ont prévu une deuxième assemblée, mais il pèse néanmoins sur le Sénat un péché d'origine. Les deux premières Constitutions fondatrices de la France contemporaine, la Constitution monarchique de 1791 et la première Constitution républicaine, jamais appliquée, de 1793, ne prévoyaient pas de seconde chambre. Les débats des pères fondateurs de ces deux Constitutions montrent d'ailleurs qu'il était difficilement imaginable, pour eux, que la souveraineté puisse être partagée entre deux assemblées. Chacun sait que, pour une grande partie de la doctrine politique et juridique française, le précédent de 1795 n'est pas significatif ; il s'agit déjà de la deuxième phase de la Révolution, c'est-à-dire d'une Révolution plus modérée. Ce n'est plus la Révolution des Droits de l'homme et de la République. Ceci explique qu'en 1848 les constituants de l'époque, désireux de refonder la République, ne prévoient qu'une seule Assemblée nationale, et oublient la deuxième chambre.

Il faudra attendre le Second Empire, donc une image détestable, et surtout la III^e République, pour que le Sénat s'affirme comme étant un des éléments essentiels du système institutionnel français. Mais il faudra surtout que, rapidement, dès le début de la

III^e République, la majorité du Sénat devienne républicaine en 1879 et que cette assemblée conçue pour être un contrepoids monarchique se transforme en un symbole d'une République modérée pour que son existence s'inscrive dans la tradition républicaine, ce qui ne veut pas dire toute la tradition de la gauche.

Sous la III^e République, le Sénat s'oppose plus facilement aux gouvernements les plus à gauche qu'aux gouvernements modérés. Pour ne prendre que la période de l'entre-deux-guerres, Edouard Herriot et Léon Blum ont fait l'expérience qu'un Sénat disposant de pouvoirs égaux à ceux de la Chambre des députés peut faire tomber un gouvernement de gauche.

Ce souvenir sera si présent dans la première Assemblée constituante de 1945-1946 que le projet de Constitution soumis au peuple français en avril 1946 prévoit un Parlement monocaméral. Est-ce uniquement à cause de l'absence d'une seconde chambre que le référendum de mai 1946 est négatif ? Il est difficile de l'affirmer. En tout cas, cette conclusion sera celle du MRP pour faire adopter, dans la deuxième Assemblée constituante, le retour d'une deuxième chambre, baptisée non pas Sénat, mais Conseil de la République et dont les pouvoirs seront nettement inférieurs à ceux de l'Assemblée nationale.

Le débat sur l'existence de la seconde assemblée ne disparaîtra jamais de la scène politique française. En 1958, il n'y aura aucune véritable discussion. La Constitution sera bicamérale, encore faut-il savoir de quel bicaméralisme il s'agit¹, mais en 1968-1969 le général de Gaulle propose de modifier profondément l'institution sénatoriale, de la fusionner avec le Conseil économique et social et de lui retirer une grande partie de ses attributions législatives.

Le référendum du 27 avril 1969 sera également négatif. Ceci confirme-t-il l'attachement à la deuxième assemblée déjà exprimé en 1946 ? Sans doute... Il convient, en tout cas, de relever que les deux seuls référendums négatifs de l'histoire constitutionnelle française mettent en cause l'existence du Sénat ou la réduction de son influence.

Un signe supplémentaire de cette éternelle nécessité de justifier l'existence de la seconde assemblée se trouve en 1975, à l'occasion de la célébration du centenaire du Sénat de la République au palais du Luxembourg. Le Président Valéry Giscard d'Estaing ayant accédé, l'année précédente, à la fonction présidentielle, il devenait

1. V. mon rapport *L'écriture du Sénat*, in *L'écriture de la Constitution de 1958*, Economica, 1992, p. 415 et s.

aisé de l'inviter à venir célébrer ce grand anniversaire. Après que le président Alain Poher eut rappelé que le grand-père de M. Giscard d'Estaing était lui-même sénateur, le Président de la République éprouve le besoin de terminer son discours en déclarant : « Je souhaite longue vie au Sénat de la République. »¹ Faut-il souhaiter longue vie à une assemblée parlementaire alors qu'elle est si intimement liée à la notion de démocratie représentative ? Ceci signifie simplement qu'il a existé, et qu'il existera toujours, un doute sur la nécessité de posséder une seconde chambre. Personne, en 1989, n'a éprouvé le besoin de souhaiter longue vie à l'Assemblée nationale, cela va de soi. Par contre, au Sénat, chaque anniversaire permet de constater que l'institution est toujours présente.

Troisième président du Sénat de la V^e République, M. René Monory éprouve également le besoin, après son élection du 2 octobre 1992, de justifier la fonction de l'assemblée qu'il incarne désormais. Le 13 octobre, dans son allocution d'installation, il conclut son propos en déclarant : « Je souhaite que nous donnions ensemble toute sa mesure à l'assemblée de pondération et de dialogue qu'est le Sénat. Montrons qu'il peut aussi incarner l'imagination de l'avenir. »² Une fois de plus, il est indispensable d'insister sur les vertus cardinales du Sénat, mais également de justifier implicitement son existence.

UNE DÉSIGNATION CONTESTÉE

La contestation de légitimité qui entoure le Sénat provient-elle de son mode de désignation ? Il y a là une question essentielle qui, comme la précédente, fait partie du paysage politique et constitutionnel français. Comment composer une seconde chambre ? Telle est la question que l'on retrouve dès que la Constitution veut instituer un système bicaméral. Le corps électoral sénatorial français est, à l'heure actuelle, composé à 95,5 % de représentants des communes ; pour 3 % il est composé des conseillers généraux, et pour les 1,5 % restants des conseillers régionaux et des parlementaires nationaux. Il s'agit du suffrage universel indirect. Il faut d'ailleurs insister sur le fait que la Constitution, dans son article 3, spécifie bien que « le suffrage peut être direct ou indirect... Il est toujours universel, égal et

1. D. Maus, *Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V^e République*, La Documentation française, 1982, document n° 24-103.

2. *JO*, Sénat, 13 octobre 1992.

secret » ; une des plus grandes insultes que l'on puisse adresser à un sénateur est de lui dire qu'il n'est pas un élu du suffrage universel.

Le mandat sénatorial est long, il est de neuf ans. Il se renouvelle par tiers tous les trois ans. Ceci peut déboucher sur un décalage important entre l'opinion exprimée à l'origine et à la fin du mandat sénatorial. Lorsque, par exemple, des élections sénatoriales ont lieu cinq ans après le renouvellement des conseils municipaux, à la fin de son mandat, le sénateur exprimera une opinion qui était celle du corps électoral treize ans auparavant.

La loi électorale relative à la désignation des sénateurs demeure une curiosité. Dans les départements petits et moyens, c'est-à-dire ceux qui élisent au maximum quatre sénateurs, il s'agit d'un scrutin plurinominal majoritaire à deux tours ; par contre, dans les quelques départements qui ont plus de quatre sénateurs, il s'agit de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Je cite cette distinction car l'un des points sur lesquels il peut y avoir évolution consiste à faire passer le seuil des départements qui utilisent la représentation proportionnelle de cinq à quatre, voire même à trois sénateurs. Ceci modifierait un peu la physionomie du Sénat, en accroissant légèrement la représentation de la gauche¹.

L'essentiel de la contestation concernant la représentation sénatoriale porte sur les distorsions de représentativité. Dans un excellent article publié dans la *Revue française de science politique* de février 1990, Jean Grangé a étudié les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat². Il en découle un certain nombre de constatations très intéressantes susceptibles d'expliquer les difficultés contemporaines. En termes de représentation, par rapport à la population, un sénateur représente 70 000 habitants dans la Creuse et 250 000 dans les Bouches-du-Rhône. L'écart entre le plus petit et le plus grand département est donc de 3,5. Certes, il ne peut y avoir proportionnalité exacte entre des petits départements ruraux et de grands départements urbains, mais, s'il était saisi de cette répartition des sièges, le Conseil constitu-

1. V. le projet adopté par le Gouvernement de Mme Cresson lors du Conseil des ministres du 27 novembre 1991 (Sénat, *Documents parlementaires*, 1991-1992, n° 115) et proposant d'abaisser de cinq à trois le seuil des départements utilisant la représentation proportionnelle. Ce texte a été rejeté par le Sénat le 19 décembre 1991, grâce au vote d'une question préalable. La procédure n'a pas été poursuivie (v. *RFDC*, 9, 1992, p. 77).

2. Jean Grangé, Les déformations de la représentation des collectivités locales et de la population au Sénat, *Revue française de science politique*, vol. 40 (I), 1990, p. 5 et s.

tionnel ne pourrait-il pas faire application de sa jurisprudence de 1985¹ sur l'excès manifeste de sous-représentation ? Il serait aisé de porter remède à cette distorsion, cela a déjà été fait une fois en 1976, en procédant à une nouvelle allocation des sièges en fonction de la population.

Jean Grangé a également étudié, ce qui est un exercice délicat auquel il faut rendre hommage, le système de désignation du corps électoral dans chaque département. Il en est arrivé à une constatation intéressante, selon laquelle il y a dans tous les départements une sur-représentation des communes de moins de 1 000 habitants et une sous-représentation des communes de plus de 20 000 habitants. Le fait que chaque commune ait au minimum un délégué dans le collège sénatorial et la non-proportionnalité entre le nombre des délégués sénatoriaux et l'effectif de la population expliquent aisément cette situation.

Allant plus loin, Jean Grangé a calculé un indice de représentativité destiné à mettre en relation la population du département et la composition du collège sénatorial dans ce département. L'idée de base est de voir si les différentes catégories des collectivités sont représentées de la même façon. Il a ensuite calculé l'indice de tous les départements de France ; l'auteur en conclut que, dans 82 départements, l'indice de distorsion est supérieur à 30 %. Il est obligé également de constater que la distorsion maximale est en Haute-Corse avec 76 %. Cette situation aberrante explique peut-être, pour une part, les difficultés de la Corse et les résistances des élus de la Haute-Corse à la transformation du statut de la Corse. Dire qu'il y a 82 départements qui ont un taux de distorsion supérieur à 30 % pose automatiquement le problème du Sénat.

Pour améliorer la représentativité, et en tout cas faire taire la critique selon laquelle le Sénat n'est pas représentatif, il faudrait d'abord revoir la répartition des sièges en fonction de la population des départements, avec certes un minimum incompressible d'un sénateur par département, et ensuite modifier la composition du collège électoral départemental pour que la part des délégués des grandes villes soit plus importante. Cela ne porterait pas atteinte à l'article 24 de la Constitution selon lequel le Sénat représente les collectivités territoriales, mais permettrait d'évacuer certaines critiques. Lors de la discussion, à l'automne 1991, du projet de loi relatif à une réforme de la désignation du Sénat (composition plus pro-

1. CC, 8 août 1985, *Nouvelle-Calédonie*, L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 6^e éd., p. 636 et s.

portionnelle du corps électoral départemental, élection à la proportionnelle à partir de trois sièges) la majorité sénatoriale a montré qu'elle entendait faire prévaloir, derrière le paravent des arguments juridiques, une très ferme résistance au changement, surtout lorsque celui-ci émane d'un Gouvernement à direction socialiste¹.

Quelles que soient les justifications avancées, il est toujours nécessaire de reposer la question : à quoi sert le Sénat ?

La Constitution fournit une première réponse. Son article 24 indique, en effet, que « le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales ». Par rapport à l'Assemblée nationale qui représente le peuple dans sa composante démographique, le Sénat représente la population dans sa dimension spatiale et le territoire en tant que souveraineté. Le fait que les Français de l'étranger y soient également représentés le confirme.

Cette réponse ne suffit pas à épuiser le débat. La France n'est pas un pays fédéral, ni même un pays de large autonomie des collectivités territoriales ; le Sénat ne possède donc ni la légitimité du Sénat américain, ni celle du *Bundesrat* allemand, ni même celle, discutée, du Sénat espagnol. De même, il n'y a pas, pour justifier le rôle du Sénat français, le passé historique de la Chambre des lords. Le système parlementaire français n'est pas né, comme le système britannique, d'un transfert progressif du pouvoir des nobles au pouvoir des communes, mais de l'émergence, en 1789, d'une Assemblée nationale souveraine.

Dans ce contexte, le Sénat souffrira indéfiniment du péché d'origine. Le Sénat français, comme beaucoup d'autres deuxième chambres, répond d'abord à des justifications historiques nationales. C'est la volonté de modération de 1795, de 1875 qui a été confirmée en 1958 et confortée par le peuple français.

1. Projet n° 115 (Sénat, *Documents parlementaires*, 1991-1992), rapport de M. Larché (*ibid.*, n° 217), Sénat, 19 décembre 1991, v. *RFDC*, n° 9, 1992, p. 77.

RÉSUMÉ. — *Le Sénat doit toujours justifier son existence et ses fonctions. Doté de caractéristiques particulières, il constitue un cas original dans les secondes chambres européennes. Profondément ancrée dans la vie constitutionnelle française, la seconde assemblée mérite mieux qu'un regard oblique, il s'agit d'une véritable institution de la République.*

ROGER CHINAUD

*Loi de finances :
quelle marge de manœuvre
pour le Parlement ?*

Entre le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement au cours du mois de septembre et la loi de finances initiale promulguée fin décembre, les modifications restent minimales. À l'issue pourtant d'une longue discussion qui aura mobilisé l'Assemblée nationale puis le Sénat pendant l'essentiel de la session d'automne.

Considérons le cas du dernier budget voté, celui de 1992. Après examen par le Parlement, il traduit une légère aggravation du déficit : 400 millions de francs, soit 0,4 % du solde affiché dans le projet du Gouvernement, ou encore 0,03 % du total du budget général. Telle est, arithmétiquement, la mesure de la marge de manœuvre du Parlement. Les mouvements sur les masses budgétaires ont été plus importants : de l'ordre d'une dizaine de milliards de francs.

Mais le budget pour 1992 est, à ce titre, atypique puisque c'est le Gouvernement lui-même qui, en cours de lecture, par amendement, a tiré les conséquences budgétaires — équilibrées en dépenses et en recettes — de la réforme de la Poste et du bouclage d'un ultime *plan emploi* par les produits de cessions d'actifs publics.

UN CAS EXTRÊME DU MALAISE PARLEMENTAIRE

Il est d'usage de constater que le Parlement, en France comme ailleurs, ne serait plus que la mère adoptive des lois. La complexité du monde moderne requerrait des experts qui ne s'épanouissent que dans le secret des cabinets et des administrations centrales et qui n'ont de cesse de revenir par décrets d'application ou circulaires

sur les quelques amendements parlementaires, acceptés par leur ministre et par faiblesse, qui ont défigurés le bel ordonnancement du texte initial sorti tout armé des bureaux.

Les mêmes commentateurs déplorent d'ailleurs, parallèlement, la prolifération des lois, la brièveté de leur durée de vie, les multiples difficultés d'application allant jusqu'à une véritable allergie parfois chez l'usager, sans s'interroger sur le point de savoir si l'une des raisons de cet état de choses n'est pas précisément l'amointrissement du filtre parlementaire.

Il reste que les lois de finances sont un cas extrême du malaise parlementaire dans le domaine législatif : c'est bien à la discussion budgétaire que le président Edgar Faure avait appliqué la formule des 3 L : litanie, liturgie, léthargie.

LA RAISON D'ÊTRE DES PARLEMENTS

Il y a plusieurs raisons à ce malaise et d'abord une raison historique : les parlements sont nés des finances publiques et le consentement à l'impôt est l'un des fondements de la démocratie. La discussion du budget reste aujourd'hui encore un moment solennel de la rentrée d'automne. Mais le Parlement n'a guère pour autant le sentiment — et son amertume est d'autant plus grande — d'avoir son mot à dire sur les grands équilibres de la loi de finances.

En matière fiscale, il aurait plutôt la conviction d'être passablement ballotté. Qu'on en juge par un exemple récent : le Gouvernement, en *juillet 1991*, à l'occasion d'un projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (loi du 26 juillet 1991), lui demande de voter le principe de la suppression du taux majoré de TVA avec effet... au 1^{er} janvier 1993. Anticipation considérable qui ne s'explique que par le souci qui était alors celui du Gouvernement de compenser — psychologiquement et non financièrement — l'entrée en vigueur immédiate de majorations de taux par l'annonce d'allègements futurs.

Le point étant ainsi réglé, il n'était donc pas abordé dans la loi de finances pour 1992. Mais au printemps 1992, sans attendre l'examen de la loi de finances pour 1993, le nouveau Premier ministre Pierre Bérégovoy annonce, à l'occasion de sa première déclaration de politique générale, l'entrée en vigueur immédiate (le 13 avril 1992) de la mesure. Celle-ci n'est ratifiée par le Parlement que par la loi du 15 juillet 1992 portant *diverses dispositions d'ordre fiscal*.

La raison avancée de cette entorse répétée aux prérogatives du Parlement en matière fiscale tient à l'attentisme des consommateurs entre l'annonce de la baisse de la TVA et son entrée en vigueur effective, luxe que la crise du secteur automobile ne permet pas de se payer.

Que ne l'avait-on dit avant ! Entre juillet 1991 et janvier 1993, chaque mois passé était censé accroître cet attentisme. L'inscription, à la demande du Gouvernement, de la suppression, le 1^{er} janvier 1993, du taux majoré de TVA dans la loi du 26 juillet 1991 conduisait ainsi inévitablement le même Gouvernement à violer la loi en décidant de son propre chef l'entrée en vigueur anticipée d'une mesure dont il avait décidé auparavant de décaler inconsidérément l'application.

De même, la discussion des dépenses s'est progressivement désincarnée. Si les ministres craignent les coupes sombres de la Direction du budget ou les arbitrages défavorables du Cabinet du Premier ministre, ils ne redoutent guère, sinon par courtoisie, l'épreuve de l'examen de leur budget par le Parlement.

Vous avez voté des fonds pour des curés et des succursalistes et vous aurez des évêques, disait Benjamin Constant en 1820¹. Nos finances publiques ont versé ensuite dans l'excès inverse : la multiplication des votes anecdotiques a parfois masqué l'essentiel. Aujourd'hui, il est douteux que l'opinion publique ou les parlementaires eux-mêmes gardent le souvenir d'un véritable débat préalable à l'engagement d'une dépense déterminée.

L'exemple le plus extrême est celui de la Bibliothèque de France (ex-Très Grande Bibliothèque) dont la première tranche de crédits, sous la forme d'autorisations de programme, a été ouverte par décret d'avance, procédure réglementaire que l'ordonnance organique sur les lois de finances réserve formellement aux dépenses ayant un caractère d'extrême urgence. Il est vrai qu'ensuite il est plus facile d'ouvrir les crédits de paiement relatifs à des autorisations de programme déjà inscrites, sinon votées...

UNE INTANGIBILITÉ FUGITIVE

Ensuite, une constatation paradoxale : le Parlement est confronté à un édifice théoriquement immuable. Or, nul projet de loi n'est, par nature, plus fragile dans sa construction. Les grandes

1. Discours à la Chambre des députés, 30 juin 1820.

lignes de l'équilibre dans lesquelles s'inscrivent les mesures proposées reposent sur des prévisions économiques et des hypothèses financières — arrêtées pratiquement au mois de juillet — qui se trouvent bien souvent déjà périmées au moment où la loi de finances est adoptée définitivement par le Parlement en décembre.

De fait, dès les premiers jours de l'exercice budgétaire, au mieux avant la fin du premier trimestre, le Gouvernement met en œuvre ses nombreuses prérogatives réglementaires pour amender son propre texte.

Quelques semaines après avoir écarté toute proposition d'économie d'origine parlementaire, au motif que les crédits étaient calculés au plus juste au regard des besoins de l'administration ou des nécessités de ses interventions économiques ou sociales, il est devenu habituel que le Gouvernement décide le gel de plusieurs milliards de francs de crédits. Devenus *inutiles*, ceux-ci pourront être facilement annulés en fin d'exercice.

A l'inverse, après s'être opposé fermement à toute demande du Parlement tendant à obtenir des crédits supplémentaires, le Gouvernement les accorde par voie réglementaire : ainsi, le conseil des ministres du 10 janvier 1990 décidait-il, au titre d'un plan d'urgence pour la rentrée universitaire, une *rallonge budgétaire* de 500 millions de francs sous la forme de décrets d'avances.

En somme, l'exécutif estime dès janvier que les crédits votés *ne varietur* par le Parlement en décembre sont soit *sans objet*¹, soit insuffisants, soit encore les deux à la fois.

Parallèlement, pour pallier partiellement les fortes moins-values fiscales liées à des erreurs massives de prévision, lors des exercices 1991 et 1992, le Gouvernement ponctionne, sans autre forme de procès et pour des montants considérables, les réserves d'un certain nombre d'organismes publics, notamment le Fonds de réserve de l'épargne logement, pour 18 milliards de francs, pensant ainsi pourvoir à une des grandes priorités du Gouvernement issu des élections législatives de 1988 : le logement social.

Ainsi, la marge de manœuvre qui est celle du Gouvernement en cours d'exercice pour corriger ses propres erreurs de prévision économique ou modifier discrètement ses tirs, contraste singulièrement avec la faible influence d'un Parlement qui se retrouve garrotté.

Mais, surtout, le Parlement assiste impuissant à la désagrégation progressive d'un équilibre qui lui a été présenté comme intan-

1. Aux termes de l'ordonnance organique sur les lois de finances, les arrêtés d'annulations visent des crédits « devenus sans objet ».

gible pendant ses trois mois d'examen. Ainsi, en 1992, le déficit du budget s'établira à plus de 180 milliards de francs, contre 90 milliards de francs prévus initialement.

LES VÉRITABLES CONTRAINTES DE L'ORDONNANCE ORGANIQUE

La marge de manœuvre constitutionnelle du Parlement se mesure à sa capacité à amender le texte initial du projet de loi de finances.

Mais si la majorité voulait, si l'opposition pouvait, ni l'une ni l'autre n'aurait, en réalité, la capacité de modifier substantiellement le projet de loi du Gouvernement : le parlementarisme *rationnalisé* donne sa pleine mesure en matière budgétaire.

D'une part, la durée d'examen du budget est limitée par la Constitution pour prévenir toute tentative d'obstruction : si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans un délai de quarante jours après le dépôt du projet de loi de finances, le texte est transmis au Sénat qui doit statuer dans les quinze jours. Et si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

D'autre part, les moyens de procédure sont nombreux que peut employer le Gouvernement pour s'opposer aux amendements parlementaires : l'article 42 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances limite l'initiative des députés et sénateurs aux seules mesures qui tendent à *supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette*.

Dans les faits, et quand bien même le contexte, voire même seulement la raison, budgétaire imposerait une plus grande efficacité des fonds publics, le Parlement ne peut que supprimer certaines dépenses sans avoir la possibilité de proposer que les fonds ainsi *économisés* soient dépensés autrement : tout redéploiement de la dépense publique lui est interdit.

De même, le Parlement ne saurait proposer d'allègement d'impôts qui ne soit *gagé* par un montant équivalent d'impôts supplémentaires.

A fortiori, il ne peut donc pas proposer de *financer* une diminution spécifique d'impôts par une réduction ciblée de la dépense publique.

En d'autres termes, aucun allègement fiscal proposé par le Parlement ne se traduira jamais par une diminution globale de la pres-

sion fiscale, mais seulement, pour l'opinion publique, par un déshabillage de Paul pour habiller Pierre. Ce qui n'est guère convaincant.

Enfin, l'ordonnance organique interdit au Parlement toute affectation de recettes, quand bien même serait-elle *vertueuse* : le Sénat n'a pu ainsi au cours des dernières années, affecter les produits de la cession d'entreprises publiques à l'amortissement de la dette de l'Etat.

Cette démarche contrastait par sa rigueur — affecter les ventes d'actifs à l'apurement du passif — avec la politique du Gouvernement qui a consisté, en définitive, à financer le train de vie de l'Etat par la *vente des bijoux de famille*.

Tout conspire ainsi à annihiler la capacité de proposition du Parlement et conforter le Gouvernement dans son épure.

Seul ce dernier possède, en définitive, une double et confortable prérogative : celle d'inscrire des dépenses nouvelles et celle de décider l'entrée en vigueur anticipée — mais irrémédiable — d'allègements fiscaux. Il reviendra essentiellement au Parlement, le moment venu, d'autoriser l'augmentation des impôts.

LES DANGERS DE L'AUTO-CENSURE

Mais, au-delà même de ces obstacles de procédure, il est vrai que le Parlement, abordant l'examen du budget, se trouve face à une construction particulièrement cohérente et complexe dont les parties sont étroitement liées les unes aux autres.

Le niveau des recettes, tel qu'il est constaté au vu de l'évolution prévisible de la conjoncture économique et modifié par la politique fiscale retenue, et le niveau des charges, tel qu'il est subi du fait de l'inertie des dépenses résultant de décisions anciennes (charge des intérêts de la dette publique, rémunération des fonctionnaires...) ou souhaité pour financer les actions nouvelles, déterminent un équilibre (le solde du budget) qui lui-même s'inscrit dans une politique économique et financière.

Plus peut-être que pour tout autre projet de loi soumis à son examen, les amendements qu'adopte le Parlement doivent respecter une cohérence d'ensemble et, s'ils sont substantiels, s'inscrire dans une sorte d'*alternative budgétaire*, c'est-à-dire conduire à un nouvel équilibre économique et financier.

Une telle démarche, suffisamment intelligible en dépit des obstacles de procédure, a été adoptée avec quelque succès par le Sénat sur le budget des exercices 1990 à 1992, succès il est vrai apparem-

ment fugitif puisque, sans surprise, il n'a pas survécu au *dernier mot* donné à l'Assemblée nationale.

Exercice de surcroît austère : car il y a une disproportion manifeste entre le pouvoir de proposition éminemment fragile qui est celui du Parlement et l'implacable devoir de discipline qui en est la contrepartie.

Le rapporteur général d'alors peut en témoigner personnellement et espère que ce devoir a été équitablement réparti entre la Commission des Finances, qui a tenté un effort considérable de conviction et de dialogue en amont de la discussion, et les sénateurs, qui ont accepté chacun, le moment venu, qu'un souci légitime d'exprimer des préoccupations particulières reste compatible avec une cohérence d'ensemble.

Mais une telle méthode reste salutaire. Car les perspectives qu'elle propose sont un antidote puissant contre le danger d'une autocensure qui ne serait, en quelque sorte, que l'alternative mourose de la discipline consentie.

Certes, l'Assemblée nationale se voit infliger alternativement la discipline majoritaire et la brutalité de l'article 49-3 de la Constitution¹. Mais le Sénat est la seule Chambre à pouvoir constitutionnellement être majoritairement... dans l'opposition ; il peut être tenté par le renoncement : le rejet *a priori*, c'est-à-dire le refus d'examiner le budget.

Au printemps 1990, le Gouvernement avait accepté devant le Parlement un *débat d'orientation budgétaire*.

Il s'agissait de permettre aux députés et sénateurs de *donner leurs sentiments sur les priorités budgétaires et fiscales avant l'engagement de la procédure budgétaire au niveau ministériel*² ou, dit en des termes plus prosaïques, de donner le sentiment à la majorité de l'Assemblée qu'elle pouvait se faire entendre avant qu'il ne soit trop tard, avant qu'il lui soit impossible de remettre en cause les choix qui seront figés en septembre par le projet de loi de finances.

Force est de constater que cette *grande première dans l'histoire parlementaire*³ est restée sans lendemain, confirmant si besoin en était la difficulté de l'exercice.

Mais cette expérience est venue rappeler opportunément la né-

1. « Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée (...). »

2. Pierre Bérégovoy.

3. Michel Charasse.

essité pour le Parlement lui-même d'un travail considérable en amont. La discussion budgétaire se prépare longtemps à l'avance : l'analyse des crédits doit reposer sur une connaissance fine de la gestion budgétaire de l'exercice précédent.

Pour ce faire, les rapporteurs spéciaux des Commissions des finances disposent de prérogatives importantes, notamment un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place. Leurs constatations doivent nourrir leurs observations sur le bien-fondé des crédits demandés par le Gouvernement pour l'année suivante.

La recherche d'une meilleure efficacité de la dépense, voire la quête d'économies budgétaires, suppose un véritable échenillage des chapitres budgétaires auquel, il est vrai, l'administration, elle-même, ne procède pas volontiers.

Tel est le grief fait traditionnellement à ces fameux *services votés* qui représentent *le minimum de dotations que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement*¹.

Ces services votés (1 500 milliards de francs, soit près de 95 % des dépenses du budget général) ne font l'objet que d'un seul vote, l'essentiel du débat budgétaire portant sur les *mesures nouvelles*, c'est-à-dire 5 % des crédits.

Mais, le fait, critiquable, que le Gouvernement puisse prétendre reconduire systématiquement sous forme de *services votés* les moyens dont il disposait dans le budget de l'année précédente n'a aucunement pour conséquence de contraindre le Parlement à entériner ce choix.

Celui-ci pourrait fort bien remettre en cause les services votés en votant des *mesures nouvelles négatives*. La procédure budgétaire est suffisamment contraignante pour le Parlement pour qu'il n'y ajoute pas lui-même une forme d'auto-censure en s'interdisant un examen attentif des moyens que le Gouvernement juge indispensable pour *poursuivre l'exécution des services publics*.

Il lui revient même en propre de fixer de nouvelles conditions pour l'exécution de ces services.

Ainsi la quasi-impossibilité dans laquelle se trouve le Parlement d'*orienter* le budget ou de définir de nouvelles priorités doit l'inciter à faire de l'autorisation parlementaire une *décision motivée*.

L'impuissance politique le conduirait en quelque sorte à un surcroît de technicité mais aussi à un parti pris : celui d'être concret.

1. Article 33 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1990 relative aux lois de finances.

Le déficit d'examen n'est pas cantonné aux *services votés*. Face à des *mesures nouvelles*, sommairement justifiées comme étant un *ajustement aux besoins*, face à des chapitres budgétaires soigneusement agrégés pour ne pas compromettre la *souplesse* nécessaire à l'efficacité de l'action administrative, le Parlement se doit de poser des questions simples : Combien ? Où ? Quand ? Pourquoi ?

L'IMPUISSANCE CONTAGIEUSE

Pour le reste, le débat sur la marge de manœuvre du Parlement en matière budgétaire débouche sur une interrogation, qui a cessé d'être iconoclaste, portant sur la réalité de la marge de manœuvre du Gouvernement.

Lorsqu'il affirmait, en octobre 1991, qu'il n'y avait *pas d'alternative possible au projet de loi de finances pour 1992*, M. Bérégovoy ne signifiait pas que son budget était le meilleur possible mais bien le seul possible.

Certes, il y avait là un aveu d'échec : celui d'une politique budgétaire qui avait été une suite d'occasions manquées au cours des années précédentes, occasion manquée notamment d'affecter les surcroîts de recettes tirées de la croissance à la réduction du déficit budgétaire et à l'allègement de la dette publique.

Une autre politique, menée moins à contretemps, aurait permis d'éviter cet échec qui voudrait qu'un budget ne se décide pas mais se constate.

Mais les perspectives de l'unification européenne risquent fort de réconcilier à terme le Parlement et le Gouvernement dans une commune impuissance.

Les contraintes juridiques de l'harmonisation et les réalités du marché unique dictent désormais l'essentiel de la politique fiscale.

La vigilance de la Commission européenne, en matière de concurrence, place les interventions des États nationaux sous surveillance : il ne suffit pas, par exemple, d'inscrire des dotations en capital au budget de l'État au profit des entreprises publiques, il faut encore en justifier le bien-fondé auprès de Bruxelles.

Le niveau du déficit lui-même sera encadré par les exigences de la *convergence* des politiques budgétaires.

Nul doute que ces perspectives renouvellent la problématique traditionnelle de la discussion budgétaire. L'enjeu aujourd'hui pour les Parlements nationaux est bien de ne pas rester en marge du processus de décision communautaire.

RÉSUMÉ. — *Le malaise du Parlement face au budget tient d'abord à sa propre histoire, le Parlement est en effet né pour voter les recettes : il est confronté à un édifice budgétaire théoriquement immuable... pour lui, mais le Gouvernement le change par voie réglementaire.*

Les contraintes de la loi organique sont très lourdes. Mais le Gouvernement a-t-il lui-même encore une grande marge de manœuvre ?

L'Europe ne conduira-t-elle pas à une commune impuissance du tandem Gouvernement-Parlement ?

PIERRE MAZEAUD

Le Parlement et ses « adversaires »

I – Discrédité, l'homme politique l'est-il par son incapacité à jouer son rôle, par une certaine ignorance de l'intérêt général donc du sens de l'État, par incompetence au point de ne plus faire de proposition, ce qui l'éloigne définitivement de l'opinion publique, ou parce que depuis la dernière décennie notamment il aurait perdu son combat contre « l'adversaire » qui se substitue peu à peu à lui pour finir peut-être par le remplacer ?

Sans doute la combinaison de ces deux phénomènes est-elle à l'origine de la réaction légitime de l'électeur à l'égard plus particulièrement du parlementaire qui finit par s'interroger sur le sens de sa mission, n'ayant finalement que deux attitudes, ou celle du désespoir qui le conduit à ne pas solliciter le renouvellement de son mandat, ou celle de l'ambition, donc de faire carrière, c'est-à-dire d'entrer dans un Gouvernement.

On peut s'interroger tout d'abord pour savoir si le mode de scrutin pour l'élection des députés — scrutin majoritaire — n'est pas en partie responsable d'une telle situation de fait. C'est un lieu commun que de rappeler que le député attaché à sa circonscription est devenu une sorte d'assistante sociale, ce qui l'éloigne du Parlement, où il ne vote plus les lois. Ainsi, pour s'assurer une réélection sans problème il est constamment présent sur le terrain, se substituant en réalité aux élus locaux, transformant son mandat déterminé par le titre IV de la Constitution en une fonction, pour ne pas dire profession, qui est tout le contraire de ce qu'il doit être. On peut à ce sujet espérer dans les conclusions de la Commission Vedel qui semble s'orienter vers le maintien certes du système majoritaire, qui assure il est vrai la stabilité gouvernementale, mais avec une introduction de la proportionnelle qui devrait rapprocher l'élu du Parlement.

Faut-il rappeler que j'ai depuis fort longtemps, au travers de propositions de loi, condamné tout cumul de mandat, demandé l'application stricte du vote personnel (art. 27 de la loi fondamentale), et d'utiliser éventuellement la suppression de l'indemnité parlementaire afin de lutter contre l'absentéisme, sans doute l'une des raisons essentielles de l'antiparlementarisme.

Faut-il aussi souligner que les conditions de travail à l'Assemblée nationale n'incitent pas l'élu à siéger durant les sessions et appeler l'attention du pouvoir exécutif sur le fait que par sa faute s'estompe peu à peu la grande distinction — innovation fondamentale de la Constitution — entre les articles 34 et 37. Chaque ministre veut en quelque sorte sa loi, ce qui conduit le Parlement à être saisi de textes réglementaires, tant et si bien qu'on légifère trop, donc mal, ce qui est une grave entorse à la séparation des pouvoirs et conduit à n'avoir pour suivre les textes à l'Assemblée et au Sénat que quelques spécialistes, les autres parlementaires finissant par se désintéresser de leur rôle législatif.

En réalité le premier responsable de la situation actuelle, malsaine dans un régime démocratique, est le parlementaire lui-même. Il lui faut travailler pour répondre au souhait de l'électeur, exécuter son mandat, c'est-à-dire participer au débat de l'élaboration de la loi, également, puisque cela fait partie de ses attributions, en surveiller l'application.

Qu'il me soit permis d'ajouter en cette époque où l'on parle volontiers de modifications constitutionnelles que la loi fondamentale n'est en rien cause de cette situation. Il suffit de l'appliquer strictement et je me demande si la réaction de l'opinion publique contre le politique ne vient pas de ce que le Gouvernement ne détermine plus et ne conduit plus la politique de la Nation (art. 20 de la Constitution) en en laissant le soin au Président de la République, ce qui n'est pas dans ses attributions. Il apparaît évident que le chef de l'État, du fait il est vrai de la prééminence de sa fonction (titre II de la Constitution), non seulement intervient mais impose. Il n'y a plus de domaine réservé parce que tout dépend du Président, situation qui affaiblit le Parlement. Ne consacrons pas cet état de fait par une révision constitutionnelle qui abrègerait le mandat présidentiel à cinq ans, car inévitablement la concordance avec le mandat législatif aboutirait en réalité à une nouvelle constitution qui consacrerait une « monarchie présidentielle ». Le quinquennat constituerait sans doute la solution nécessaire si le régime devait devenir « présidentiel », mais l'intérêt national commande précisément de faire obstacle à l'institution en France d'un régime de cette nature.

II – La situation actuelle, l'affaiblissement du Parlement et par voie de conséquence son discrédit, résulte bien évidemment de phénomènes externes. Il s'agit de l'« adversaire » ou des « adversaires » dont, jouant aux apprentis sorciers, les députés renforcent l'autorité comme pour mieux se combattre ou tout au moins abandonner leurs responsabilités.

Ainsi, que ce soit au travers de l'Europe ou de la décentralisation, il apparaît qu'il y a moins d'Etat et que demain, si l'on n'y prend garde par une réaction efficace, il n'y aura plus d'Etat, et à terme plus d'Etat ne veut-il pas dire disparition tout simplement mais gravement de la Nation française ?

Les tenants de la supranationalité — qui sont, nous le verrons, également les ultradécentralisateurs — portent atteinte à la Nation qui a mis près de dix-huit siècles pour réaliser son unité. Aujourd'hui l'Europe avec ses institutions s'arroge des pouvoirs exorbitants que ne saurait détenir l'Europe que nous envisageons, c'est-à-dire celle des nations où chaque pays doit conserver ses prérogatives essentielles.

Combien salutaire serait la confiance retrouvée entre l'Etat et le citoyen. Lueur d'espoir : l'élection américaine où le citoyen éloigné de l'Etat semble réclamer avec Clinton l'intervention de l'Etat (cf. Rudiger Dornbusch du MIT — Institut de Technologie de Massachusetts) : « L'Amérique a besoin d'une politique gouvernementale active pour favoriser la formation du capital sous tous ses aspects : capital humain, technologie, infrastructure et capital financier ». Hélas, la construction de l'Europe telle que l'on nous l'a proposée va à l'encontre de cette saine réaction alors que les Français, j'en suis convaincu, attendent beaucoup plus de l'Etat, donc du Gouvernement et du Parlement. Même si au travers du débat sur Maastricht les tenants du oui ont voulu minimiser le rôle de la Commission de Bruxelles, pour ne retenir que celui du conseil des ministres, on sait bien que l'élaboration des textes et les décisions dépendent essentiellement de ladite Commission. L'ensemble des directives, des règlements, dans tous les domaines, enlèvent au Parlement français l'essentiel de ses prérogatives et demain si, à n'en pas douter, hélas, le phénomène s'accroît on sera en droit de s'interroger : pourquoi un Parlement ? Depuis plusieurs années j'avais par une proposition de loi tenu, comme cela est le cas au Danemark et en Grande-Bretagne, à ce que tous les projets de directives et règlements soient soumis ou à l'Assemblée nationale, ou au Sénat. Cette proposition dont je rappelle l'exposé des motifs :

« L'Acte unique, signé à Luxembourg les 17 et 28 février 1986, principale étape de l'évolution de la construction européenne, se

traduit par un approfondissement et un développement de l'activité normative des institutions des Communautés européennes.

« Sauf à abandonner notre souveraineté au profit d'une Europe supranationale, il est aujourd'hui urgent et nécessaire de prendre en compte cette réalité dans notre politique nationale.

« Depuis la signature de l'Acte unique de 1986, sur 230 lois, 102 sont originaires de Bruxelles, soit près de 45 %.

« Il n'est pas acceptable que la moitié environ de notre droit interne émane du Conseil des Communautés, réunion de ministres par spécialité, qui décide et légifère, adoptant directives et règlements sans qu'aucun contrôle ne s'exerce sur eux...

« Certains de nos voisins européens ont prévu de permettre au Parlement de délibérer sur les projets de règlement ou de directive des Communautés européennes, en raison de l'importance croissante de ces textes et de leur place dans l'ordre juridique interne.

« La disposition présente, en appliquant la règle retenue par les Britanniques, invite le Gouvernement — qui est maître de l'ordre du jour prioritaire en application de l'article 48 de la Constitution — à organiser ces débats au sein des Assemblées ; à défaut, il appartiendra à ces Assemblées elles-mêmes de les inscrire à leur ordre du jour complémentaire » est à l'origine du nouvel article 88-4 de la Constitution (juin 1992). Mais il est à noter que cette réforme pour intéressante qu'elle soit n'en est pas moins insuffisante car comment et par qui déterminer si les actes communautaires sont ou non de nature législative au regard de nos articles 34 et 37. D'où ma nouvelle proposition de caractère constitutionnel (proposition de loi constitutionnelle portant révision de l'article 88-4 de la Constitution, Assemblée nationale, 27 octobre 1992) dont je reprends l'exposé des motifs :

« L'article 88-4 inséré dans notre Constitution par la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 représente un progrès indéniable dans le sens d'un meilleur contrôle du Parlement sur l'élaboration des normes communautaires, qui tendent à occuper une place de plus en plus importante au sein de notre droit.

« Son dispositif qui prévoit que l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent voter des résolutions sur les propositions d'actes communautaires intervenant dans des matières qui sont du domaine de la loi comporte pourtant une lacune grave : il revient au Gouvernement, et à lui seul, de déterminer, au sein de l'abondante production de la Communauté, quelles sont ces propositions.

« Il n'est pas convenable que la portée pratique d'une nouvelle procédure de contrôle parlementaire dépende en définitive du choix du seul Gouvernement, qui ne peut être contesté que par la voie

traditionnelle des questions ou, à la limite, par la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale.

« La présente proposition de loi constitutionnelle a pour ambition de combler cette lacune en prévoyant que les éventuels désaccords entre Gouvernement et Parlement sur la nature législative ou réglementaire des propositions d'actes communautaires seront tranchés par le Conseil constitutionnel. Pour que les membres du Parlement disposent de tous les éléments nécessaires pour apprécier la validité des choix du Gouvernement, il paraît indispensable de prévoir, dans le texte constitutionnel, que la totalité des propositions d'actes communautaires seront transmises au Parlement. L'application de cette disposition ne devrait guère soulever de difficultés, puisque les délégations parlementaires pour les Communautés européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat sont d'ores et déjà destinataires de tous ces actes, conformément au § IV de l'article 6 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

« Selon le dispositif proposé, le Gouvernement indiquerait, en procédant à la transmission des propositions d'actes communautaires aux assemblées, lesquelles lui paraissent comporter des dispositions relevant du domaine de la loi. Le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat, ainsi que 60 députés ou 60 sénateurs auraient la possibilité de contester cette appréciation devant le Conseil constitutionnel, amené ainsi à se prononcer sur la nature législative ou réglementaire d'une disposition, comme il le fait depuis 1958 lorsqu'il est saisi par le Gouvernement dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution.

« La nouvelle rédaction donnée à cette fin de l'article 88-4 de la Constitution assure une meilleure protection des prérogatives du Parlement dans l'exercice de son pouvoir de contrôle sur les propositions d'actes communautaires. Elle est, en outre, pleinement conforme à l'esprit de nos institutions. »

L'Europe oui, mais non pas celle que nos gouvernants envisagent. Arrêtons le processus supranational, demain il serait trop tard, et l'on s'apercevrait, impuissant, de la désagrégation de l'Etat alors qu'il faut tout au contraire retrouver l'autorité de celui-ci et donner à la Nation tout son sens, personne juridique formée par l'ensemble des individus régis par une même constitution, distincte de ceux-ci et titulaire de la souveraineté, grande communauté installée sur un même territoire et qui possède une unité historique, linguistique, culturelle.

Mais réhabiliter l'Etat, en évitant l'emprise excessive de Bruxelles, ne veut pas dire « Tout Etat ». La fin du communisme en

est l'évidente démonstration. Il y a une marge avec le « moins d'Etat » et l'ultralibéralisme de Reagan par exemple ; l'Etat avec ses prérogatives institutionnelles est ce qu'ont souhaité et voulu les Françaises et les Français approuvant si largement la V^e République en 1958.

Certes, pour revenir à l'Europe, premier des « adversaires », que l'on ne nous en cache pas l'aspect profondément pervers en nous opposant constamment le principe de la subsidiarité. Qui peut aujourd'hui affirmer avec certitude que Bruxelles ne sera pas juge d'un tel principe assurant que c'est bien à la Commission de déterminer si tel ou tel pays est capable ou non de régler ses propres difficultés, d'autant plus que c'est finalement la Cour des Communautés qui sera appelée à trancher les conflits ?

Autre « adversaire », les lois de décentralisation, la régionalisation.

Il est vrai, comme je l'ai déjà dit, que les ultradécentralisateurs sont ceux-là mêmes qui fondent leur espoir dans la supranationalité. Ne parle-t-on pas déjà de l'Europe des régions, où tel ou tel président d'Assemblée régionale traite directement avec Bruxelles, voire avec d'autres pays, ayant installé de véritables ambassades alors qu'il y a, à ma connaissance, encore un Gouvernement français, un ministère des affaires étrangères !

Les lois de 1982 conduisent déjà à un affaiblissement de l'Etat, demain si l'on devait suivre les sollicitations illégitimes des décentralisateurs on aboutirait à un éclatement de la Nation.

Certes, le Parlement bénéficie de ses prérogatives législatives mais, par le jeu des compétences *ratione materiae* accordés aux départements, aux régions, son rôle est manifestement atténué et l'on comprend qu'un élu président de Conseil général ou régional trouve plus d'intérêt à la tête de sa collectivité qu'au Parlement.

Un des grands principes qui dominent nos institutions est celui de la séparation des pouvoirs. Si le Gouvernement prépare les textes, plus tard les fait exécuter, il ne les vote pas. Dans le cadre de la décentralisation, hors le fait que l'on a facilité le rétablissement de véritables féodalités, on ignore ce principe fondamental. Le président du Conseil général, du Conseil régional, prépare son budget, l'exécute mais également il le vote. Il y a comme un abus de pouvoir reconnu par les lois de 1982 qui entraîne inévitablement pour des raisons politiques, disons-le électorales, qu'en matière de subventions l'on « saupoudre » aux fins de conserver en quelque sorte sa clientèle.

Si les lois de décentralisation méritent la critique (certains auteurs, notamment Jean-Emile Vié : *Les sept plaies de décentralisa-*

tion l'ont fait remarquablement), il m'apparaît inutile de rappeler, prenant l'histoire à témoin, que ce sont bien les institutions centralisées qui ont fait la grandeur des empires et que la disparition de ces derniers a suivi de peu la dégénérescence du pouvoir central et l'apparition de féodalités décentralisées. Certes, notre pays n'est pas encore un Etat fédéral, mais prenons garde, comme l'écrivait Michel Debré, qu'en favorisant les séparatismes on aboutisse à la dégradation de la patrie.

Les partisans de la décentralisation n'hésitent pas à affirmer qu'en aucun cas l'unité nationale n'est menacée, l'Etat n'ayant pas renoncé à ses prérogatives essentielles. Sans doute, mais ne s'agit-il pas d'atteinte à cette même unité quand on superpose les collectivités autonomes, quand on multiplie les assemblées et les autorités en dispersant les compétences et les financements, quand on accroît le nombre de fonctionnaires à chaque niveau communal, départemental ou régional ce qui conduit à la désorganisation de la fonction publique d'Etat — leurs représentants n'ayant pratiquement plus aucun pouvoir face à leurs collègues locaux, n'est-ce pas là une des causes de la crise de la fonction publique ? —, quand on place finalement les intérêts locaux au-devant de l'intérêt général, facilitant le développement d'une politisation néfaste et, pourquoi ne pas le dire, risquant de multiplier la corruption, quand finalement on confie à des élus, dont le nombre et les pouvoirs croissent alors que leur responsabilité demeure théorique, la gestion des collectivités sans que l'Etat n'intervienne autrement que par le contrôle *a posteriori* des préfets — ce qui est une absurdité de plus — ?

Certes, on ne manquera pas d'objecter que les lois de 1982 ne limitent nullement le rôle du Parlement et qu'il apparaît tout à fait ridicule de prétendre que la régionalisation — disons la décentralisation — est « adversaire ». Il est pourtant aisé de comprendre que le représentant de l'Etat, le préfet, n'ayant plus que des pouvoirs théoriques, il y a moins d'Etat, et que les élus locaux, débarrassés de toute tutelle, exerçant librement leurs prérogatives, y trouvent un intérêt bien supérieur — notamment lorsqu'ils président les assemblées — à celui que présente le mandat parlementaire (encore qu'ils n'excluent pas le cumul). Ainsi le Parlement est atteint, son rôle se trouvant affaibli du fait d'un « moins d'Etat » et du fait de l'attrait supérieur que les députés ne manquent pas de trouver à la tête d'un département ou d'une région.

Face à l'effet pervers de la décentralisation et notamment à la multiplicité d'échelons : Etat, région, département, commune, également communauté urbaine, syndicat de commune, j'ai, il est vrai

avec esprit quelque peu provocateur, déposé un amendement au projet de loi concernant les élections cantonales et régionales le 29 octobre 1990, tendant ni plus ni moins à la suppression des départements. Je précisai que :

« Les départements résultent d'une création artificielle de la Révolution et n'ont pu traverser les deux siècles qui nous en séparent que parce qu'ils ont été, en tant que circonscriptions administratives, le cadre de l'action des préfets et donc de la présence de l'Etat. Mais il apparaît aujourd'hui que les limites territoriales de cette circonscription sont désuètes et surtout que rien ne justifie l'existence dans les mêmes limites d'une collectivité locale.

« Le département est un cadre territorial désuet, inadapté sur les plans technique, financier, géographique et administratif. Ses frontières ne recouvrent plus la réalité des espaces économiques et des solidarités sociales. N'observe-t-on pas, d'ailleurs, qu'aujourd'hui toutes les initiatives en faveur de l'emploi, de la formation ou du développement économique ont pour cadre des territoires qui ne coïncident jamais avec les départements, mais souvent avec les régions ?

« Mais le département est encore plus désuet si on l'envisage sous son aspect de collectivité territoriale. Nul ne peut contester, par exemple, que son assemblée délibérante, le Conseil général, se caractérise par une surreprésentation des zones rurales. Après le renouvellement de 1985, sur 3 810 conseillers généraux, on comptait 386 agriculteurs contre 169 chefs d'entreprises industrielles. Que peut-on en conclure, sinon que, même "régulièrement élus", les conseils généraux sont des assemblées d'une légitimité douteuse ? Les électeurs ne sont d'ailleurs pas dupes, comme l'illustre le peu d'intérêt qu'ils portent aux élections cantonales pour lesquelles on n'a jamais observé moins de 30 % d'abstentions ; lors du dernier renouvellement des conseils généraux, près de 51 % des électeurs ne se sont pas déplacés... »

Certes, si seul Robert Pandraud fut à mes côtés, j'avais noté à l'époque la saine réaction de Charles Millon :

« Je souhaite simplement, Monsieur le ministre, que, dans le projet que vous nous soumettez dans quelques semaines, vous reteniez les arguments de Pierre Mazeaud car, aujourd'hui, lorsqu'on lance un équipement au niveau d'un département, d'une région ou d'une commune, la confusion des compétences entraîne un temps de latence dans la mise en œuvre des décisions qui coûte cher au contribuable, à l'Etat et à toutes les collectivités », et

« Je suis convaincu que l'échéance européenne de 1993 exigera de notre part une réforme fondamentale de nos structures politiques et

administratives : déconcentration, mais aussi révision de nos collectivités publiques en charge des intérêts de nos concitoyens. Alors, écoutez bien ce qu'a dit M. Mazeaud ! Je pense qu'il a été prémonitoire. Je ne voterai pas son amendement, car je le crois prématuré, mais il a posé un problème qu'il faudra résoudre bientôt. »

A lire certains auteurs comme Frêche, député-maire de Montpellier, à entendre les réflexions sur ce sujet, je sens combien cette question évolue dans le bon sens et à l'Assemblée nationale nombreux sont les députés qui s'interrogent. A multiplier les structures administratives donc à diluer les pouvoirs on affaiblit incontestablement le Parlement.

Plus récemment, à l'occasion du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale, j'avais, par un nouvel amendement, repris la charge en tenant à redonner au préfet, représentant de l'Etat, le contrôle *a priori* précisant que :

« Le régime de tutelle administrative et financière de l'Etat sur les collectivités locales qui était en vigueur avant la décentralisation n'apportait aucune limitation excessive aux capacités d'initiative des élus locaux ; il pouvait même jouer à leur égard un rôle protecteur, et il n'est pas sûr que son remplacement par un système de contrôle *a posteriori* ait constitué un progrès du point de vue de l'intérêt bien compris des élus : que l'on songe par exemple aux maires qui courent actuellement le risque d'être déclarés comptables de fait et donc inéligibles, parce qu'ils ont choisi de confier la gestion de certaines actions municipales à des associations financées sur fonds communaux dont ils assurent la présidence, et ce sans que la qualité de leur gestion puisse être mise en doute : ces maires sont actuellement montrés du doigt par les chambres régionales des comptes : sans doute auraient-ils préféré qu'un contrôle *a priori* exercé par le préfet ne les dissuade de s'engager dans la voie qu'il leur est aujourd'hui reproché d'avoir choisie.

« Après huit années d'expérience de la décentralisation, il est temps de revenir à ce qui fut toujours la conception française des rapports de l'Etat et des collectivités territoriales : des collectivités s'administrant librement dans les conditions prévues par la loi et dans le cadre d'un Etat unitaire et fort.

« C'est pourquoi il vous est proposé de rétablir, dans les textes législatifs régissant les différentes catégories de collectivités locales, les dispositions qui organisent la tutelle administrative et financière de l'Etat et, en conséquence, d'abroger celles de la loi du 2 mars 1982 qui ont imprudemment supprimé cette tutelle. »

Même échec, mais je reste persuadé que si l'on veut éviter des

dérives qui touchent à la Nation elle-même, il faudra bien que l'Etat retrouve ici son autorité. Une politique inverse de celle qui fut suivie ces dernières années peut parfaitement être conduite selon laquelle le pouvoir serait renforcé grâce à un retour à la déconcentration, laquelle est bien la remise du pouvoir de décision à une autorité locale désignée, et comme telle soumise à révocation, alors que la décentralisation est la remise du pouvoir de décision à une autorité élue et comme telle irrévocable.

III — On a pu dire et écrire que par l'institution du Conseil constitutionnel la loi fondamentale de 1958 affaiblissait les prérogatives du Parlement quand, conformément à l'article 61 de la Constitution, le Conseil se prononçait sur la conformité de la loi avec la Constitution. En aucun cas à mon sens, dans la mesure où l'application de la loi, si celle-ci n'est pas déclarée inconstitutionnelle, n'est que retardée tout au plus d'un mois. Aucune formation politique, hors les communistes, ne critique cette institution protectrice des libertés fondamentales, mais on peut s'interroger sur le fait que le Parlement lui-même, lorsque 60 députés ou 60 sénateurs (loi constitutionnelle du 29 octobre 1974) défèrent systématiquement les textes au Conseil, porte atteinte en quelque sorte à sa propre fonction législative. Il est vrai que c'est le moyen de faire évoluer en quelque sorte la jurisprudence du Conseil constitutionnel mais la motivation n'est hélas pas toujours d'ordre purement juridique mais trop souvent politique.

Par contre, si comme cela semble à nouveau envisagé on entend élargir la saisine du Conseil à tout justiciable — et non pas au seul citoyen — se pose la question de l'affaiblissement du Parlement. Une telle réforme avait déjà été envisagée. Je l'avais combattue car elle reviendrait à faire du Conseil constitutionnel une juridiction de droit commun et à mon sens se poserait alors le problème de la loi quant à la généralité dans son application. Si une loi promulguée devait être considérée comme contraire à la Constitution longtemps après sa promulgation on se trouverait dans une situation fort complexe. La loi désormais ne pourrait donc plus s'appliquer mais si le justiciable qui obtient satisfaction bénéficie de cette non-application quelle est la situation de toutes celles et ceux qui ont préalablement à la décision du Conseil appliqué la loi ? Il y aurait là comme une sorte de décision *ad hominem* alors que la loi est de portée générale. Certains étaient tenus de l'appliquer, d'autres désormais ne le sont plus. Où est l'égalité devant la loi ?

Mais pour ce qui est du Parlement le vrai problème est, comme l'a écrit récemment le doyen Louis Favoreu, que « l'on ne peut à la

fois vouloir restaurer le prestige du pouvoir législatif du Parlement et élargir la saisine du Conseil constitutionnel, mesure éminemment contradictoire ». Le système de justice constitutionnelle tel qu'il fonctionne est assez remarquable, faut-il le déséquilibrer et porter ainsi atteinte dans une certaine mesure au Parlement ?

Autre modification constitutionnelle envisagée : le référendum d'initiative populaire. Il est évident que dans le même ordre d'idée il faut éviter une telle extension du référendum car le Parlement se trouverait réellement dessaisi. Un tel référendum d'initiative populaire qui se traduirait nécessairement par l'accroissement de son champ d'application devrait interpeller car une telle institution ne fonctionne relativement bien que dans quelques pays comme la Suisse, encore que, compte tenu de la régularité des « votations », le corps électoral finisse par se désintéresser à tel point qu'il n'est pas rare que le seuil des votants se situe bien en dessous des 20 %.

Pour reprendre Favreau : « Elargir la saisine du Conseil constitutionnel ou le champ d'application du référendum constituent des mesures qui touchent plus à l' "infrastructure" de notre système constitutionnel (c'est-à-dire aux principes fondamentaux qui le régissent depuis près de deux siècles malgré les changements formels de la Constitution) qu'à sa "superstructure" (c'est-à-dire aux institutions). »

IV – S'il paraît inutile de s'arrêter sur les nombreuses institutions ou commissions dans lesquelles ne figurent aucun représentant du peuple, je ne puis manquer de souligner que la loi du 17 janvier 1989 créant le Comité supérieur de l'Audiovisuel (CSA) est la démonstration d'une certaine irresponsabilité du Parlement. En excluant toute intervention de leur part dans le paysage audiovisuel français, hors le vote du budget de la communication, les députés et sénateurs ont renoncé en réalité à leur prérogative. Il n'est pas vrai que le problème de l'audiovisuel doive leur échapper. Il s'agit d'un problème de société d'une importance capitale, et pourtant le Parlement lui-même s'en dessaisit. Qu'on ne pense pas que je ne veuille reconnaître au pouvoir exécutif le pouvoir réglementaire, mais la loi a été votée par les deux assemblées et pas un seul amendement n'a été déposé pour justifier la place d'élus du peuple dans la composition de ce même CSA par exemple. Le Parlement ne sortirait nullement de ses attributions si par représentants désignés par lui-même il intervenait dans de telles institutions voire au sein de grande commission comme celle présidée par Marceau Long sur l'immigration par exemple. (On peut se féliciter de la présence de parlementaires dans la Commission Vedel sur la réforme éventuelle du mode de scrutin aux élections législatives.)

Ces quelques remarques n'ont rien de comparable avec un « adversaire » de taille : la presse. Lieu commun certes de dire que l'on se trouve dans un monde où les médias jouent un rôle de tout premier ordre. Mais la place de la médiatisation dans la vie politique interpelle à plusieurs titres.

A quelle place se situe le Parlement de notre pays quand il apprend comme chaque Français telle ou telle décision du pouvoir exécutif par la presse avant d'en être directement informé par le Premier ministre ou tel ou tel ministre auteur de ladite décision. Il m'est arrivé par des rappels au règlement en début de séance de m'étonner d'une telle procédure et, compte tenu de la réponse du ministre représentant pourtant le Gouvernement, je m'apercevais que le ministre ignorait la décision prise parce qu'il n'avait pas vu par exemple la télévision au journal de 13 ou 20 heures ! Que pour la compréhension de l'opinion publique, discussions, débats entre hommes politiques soient nécessaires est une chose, que les journalistes commentent, critiquent, rien de plus normal, mais qu'ils soient les premiers informés, donc les premiers à commenter, pose problème et ceci d'autant plus que pour d'autres raisons, que je vais tenter d'expliquer, le député ou le sénateur ne trouvera plus nécessairement d'opinion personnelle, se rangeant à celle du journaliste qui s'est exprimé avant lui.

En effet, la presse non seulement informe, expose, analyse, critique, mais elle est aussi un relais puissant entre l'élu et l'électeur. On parle de transparence, on traite de l'argent, limitant ce qui est nécessaire, le montant des fonds pour toute campagne électorale, sait-on ce que représente un passage de trente secondes au journal de 20 heures en nombre de voix ? Ainsi la vie politique ne se joue plus au Parlement mais à la télévision, à la radio, dans la presse écrite. L'élu le sait tant et si bien qu'il s'est en quelque sorte coulé dans le moule de cette médiatisation. Nous en sommes certes responsables, mais pouvons-nous faire autrement compte tenu du rôle de la presse qui peut finalement améliorer, voire construire une image que l'on dira « médiatique ». Laissons de côté le fait que les parlementaires dont je suis s'empressent d'être présents aux « Quatre colonnes » avant toute séance pour bavarder avec les journalistes, cueillant au passage l'œil d'une caméra pour paraître, espérer même dire quelques mots aux téléspectateurs qui dans votre circonscription ne manqueront pas de souligner votre travail à l'Assemblée ! Rôle d'une considérable importance lors des campagnes électorales ; que nous sommes loin des préaux d'école, mais le fond du problème n'est-il pas que le Parlement, par sa faute en grande partie, se trouve dessaisi, ce qui n'est d'ailleurs pas sans risque quand le député se fait « piéger » par un

journaliste entreprenant et compétent, et ce d'autant plus que la polémique peut sembler un sujet intéressant les Français — ce qui n'est pas tout à fait certain.

Finalement la presse est en quelque sorte notre mauvais génie dans la mesure où l'on ne voit peut-être que la réalité des choses ne s'arrêtant devant l'interlocuteur qu'à la transposition de celles-ci. L'image de certains hommes politiques résulte presque uniquement de leur attitude devant la caméra à tel point que s'écartant de leur travail de législateur ils « travaillent » leur propre attitude, apparaissant totalement différents de ce qu'ils sont. Il ne s'agit pas seulement de « langue de bois » mais bien plus d'une image fabriquée. Quel cocktail explosif, si on me permet cette expression, que des élections présidentielles au suffrage universel et le rôle pour celles-ci des médias. Demain nous connaissons, si nous ne le connaissons pas déjà, des élections du type de celles auxquelles on vient d'assister aux Etats-Unis. Sans aller jusqu'à écrire : « Où se situe la conviction ? », on peut se demander si l'on n'est pas entré dans un système kafkaïen où la seule issue est de poursuivre, d'en faire encore plus ! Parallèlement à ce phénomène, mais en partie du fait de celui-ci, on devrait s'interroger sur la réforme gaullienne de 1962. Elire un Président de la République au suffrage universel impose ce processus d'accélération de la médiatisation à tel point d'ailleurs que les Français, gens de bon sens, finiront peut-être par s'en désintéresser. Certes le débat politique a une grande importance et appelle l'attention d'un grand nombre de citoyens — on l'a vu lors du référendum dit de Maastricht —, mais quand il s'agit des hommes, n'est-ce pas une cause de leur discrédit ? On finit par agacer avant d'excéder. Prenons garde de ne pas éloigner le citoyen de la vie politique en le conduisant par refus d'intérêt à s'abstenir ou, ce qui revient au même, au rejet du politique pour ce que l'on nomme la société civile, les représentants de celle-ci n'étant pas nécessairement préparés à la solution des grands dossiers concernant notre pays mais par contre merveilleusement préparés par leur propre médiatisation.

Comment enrayer ce phénomène ou tout au moins ne lui donner que la dimension qu'il doit avoir ? Aux hommes politiques d'y répondre...

V — Redonner au Parlement toutes ses prérogatives, limitant le rôle de ses « adversaires », c'est assurément, je l'ai dit, nullement par des transformations constitutionnelles mais par la prise de conscience des parlementaires eux-mêmes et par le respect par le pouvoir exécutif de ses seules attributions. La Constitution de 1958 est parfaite-

ment équilibrée, comme vient de l'écrire l'éminent juriste qu'est Jean Foyer, encore que l'on puisse envisager quelques légères modifications pour un nouvel équilibre, compte tenu des habitudes prises depuis trente-cinq ans. Ainsi sans doute faudra-t-il introduire une disposition concernant la nécessité pour tout Gouvernement d'accepter un nombre défini de propositions de loi pour une législature — encore que le Gouvernement pourrait faire passer un projet en proposition par sa propre majorité, évitant d'ailleurs de cette façon le passage devant le Conseil d'Etat —, aussi peut-être, compte tenu de l'usage intensif ces dernières années de l'article 49.3 en évitant la répétition pour ne l'envisager que dans certains textes limités (sauf à mon avis le budget), encore que l'on ne doive oublier qu'avec sagesse les Constituants ne l'ont prévu qu'en fonction de la défection d'une partie des membres de la majorité qui soutient le Gouvernement.

Au fond, c'est avant tout de l'autorité de l'Etat qu'il s'agit car il est préférable, comme le font de nombreux pays démocratiques, de ne pas sans cesse remettre en question les règles essentielles du jeu politique. C'est également réconcilier le Parlement d'abord avec lui-même, ensuite avec la Nation, en évitant que « des adversaires » poursuivent leur combat qui vise, même inintentionnellement, au démantèlement de l'Etat.

RÉSUMÉ. — *Les principaux « adversaires » du Parlement sont : l'Europe dans son processus supranational, les lois de décentralisation de 1982 qui conduisent à un affaiblissement de l'Etat, l'extension envisagée de la saisine du Conseil constitutionnel à tout justiciable et enfin la presse qui, par une médiatisation considérable de la vie politique, dessaisit le Parlement de sa responsabilité première.*

Pour redonner au Parlement ses prérogatives, il est indispensable de limiter le rôle de ses « adversaires » et de faire respecter par le pouvoir exécutif ses attributions.

HENRY ROUSSILLON

Pour une mini-Assemblée nationale

Proposer une révision de la Constitution est devenu un jeu très en vogue dans le milieu universitaire et politique français à tel point qu'il est rare de passer plus d'une semaine sans trouver un nouveau projet dans les colonnes de nos journaux. Malgré l'imagination des uns et des autres, force est de constater que l'on tourne un peu en rond et François Mitterrand, lors de son intervention télévisée du 9 novembre 1992 « complétée par sa lettre aux présidents des Assemblées du 30 novembre », n'a pas échappé à la règle ; en effet, il a ressorti, parmi ses « six ou sept propositions de réforme », des projets qu'on ne saurait considérer comme incontournables pour la seule raison qu'ils sont anciens, ainsi en est-il pour ceux relatifs à la durée du mandat présidentiel, ou qu'ils ont été déjà soumis à un début de procédure qui a mal tourné comme c'est le cas pour l'élargissement du champ référendaire (1984) ou de la modification du mode de saisine du Conseil constitutionnel (1990) ; la seule nouveauté étant, d'une part, l'idée de modifier le système de la mise en cause de la responsabilité pénale des gouvernants et, d'autre part, la création d'un comité consultatif constitutionnel, procédure inspirée du modèle de 1958 mise en place à un moment où il ne s'agissait pas, malgré les apparences, de réviser mais bien d'élaborer une nouvelle Constitution, ce qui peut dévoiler bien des non-dits. Quant à la cohérence des différentes propositions présidentielles, il y aurait beaucoup de réserves à présenter mais pour cela il conviendrait de s'interroger sur la démarche intellectuelle qui est à l'origine de l'initiative révisionniste. En effet, une révision n'a de sens que si l'on définit, préalablement, le but poursuivi qui ne peut être que de porter remède à des défauts graves des

institutions en place ; réviser pour le plaisir de réviser ne pouvant, en aucune façon, constituer une raison valable.

Autrement dit, il faut commencer par porter un diagnostic sur la situation actuelle ; précisément, ce diagnostic semble pouvoir faire l'objet d'un consensus : c'est le déséquilibre évident, qui n'a fait que s'accroître ces dernières années, entre un Président tout-puissant et un Parlement condamné à un rôle de figurant ; tout le malaise actuel se ramène à ce constat, et il est clair que ce ne sera pas en réduisant la durée du mandat présidentiel à six ou cinq ans ou en rendant le septennat non renouvelable que l'on apportera une solution, au contraire vraisemblablement ; ce ne sera pas, non plus, en élargissant le champ de la démocratie semi-directe ou en facilitant la contestation de la loi présente, au nom de la loi passée, par les justiciables, fût-ce sous le contrôle du Conseil constitutionnel, que l'on donnera à l'acte parlementaire par excellence qu'est la loi la place qui doit être la sienne dans un ordonnancement juridique démocratique.

Notre Parlement est malade et c'est lui que l'on doit soigner en priorité. Le mal est ancien, il n'est que de relire la très belle analyse faite dans les années soixante par le président Chandernagor qui se demandait déjà : « Un Parlement pour quoi faire ? » Les symptômes sont connus : le Parlement « fait » de moins en moins la Loi, les progrès de la construction européenne et de la décentralisation n'ont fait qu'aggraver le mal. La conséquence, c'est le désintérêt des parlementaires pour leur fonction nationale et un absentéisme considérable qui nourrit tout naturellement l'antiparlementarisme, vieille maladie de notre vie politique. C'est cet absentéisme qui peut servir de point de départ à une réflexion sérieuse.

Devant les bancs désespérément vides de nos assemblées parlementaires, les citoyens s'interrogent sur l'intérêt même de leur vote et on ne doit pas s'étonner qu'ils réagissent en désertant, à leur tour, les lieux où naît la démocratie, à savoir les bureaux de vote. Lorsqu'ils apprennent, par le *Journal officiel*, qu'avec dix députés présents en séance, il y a eu plus de 500 suffrages exprimés pour adopter une loi, alors que l'article 27 de la Constitution interdit un vote par procuration d'une telle ampleur, comment ne seraient-ils pas perplexes ? Si le Conseil constitutionnel, dans une décision du 23 janvier 1987, a donné de cet article 27 une interprétation pour le moins non conforme à sa lettre, en autorisant le jeu des petits boîtiers de vote électronique, c'est, tout simplement, parce qu'avec une majorité automatique, qu'elle soit absolue ou même simplement relative, le vote personnel n'aurait rien changé. Alors, à quoi

bon, pour le député de base, se déranger ? Mieux vaut rester dans sa circonscription pour serrer des mains et inaugurer des banquets plutôt que d'occuper les bancs inconfortables d'une Assemblée qui n'a pas besoin de lui.

Devant une telle situation, toute réforme sérieuse du travail parlementaire doit avoir pour objectif prioritaire de le rendre plus efficace et donc plus attractif. Mais il faut bien reconnaître que les propositions actuelles de réforme tiennent surtout du gadget, comme l'informatisation des amendements ou la limitation des séances de nuit, ou sont largement inadaptées, comme l'allongement des sessions ordinaires... déjà désertées ou le regroupement des votes certains jours à certaines heures... A quoi bon, par ailleurs, prévoir que des séances pourraient être consacrées à l'examen des propositions de lois présentées par l'opposition dès lors que celles-ci n'ont aucune chance d'être adoptées, toujours à cause de l'existence d'une majorité automatique ?

Certes, on pourrait imaginer, afin de remédier à cet absentéisme chronique, de recourir à des incitations financières ou à des mesures disciplinaires. Faudrait-il, alors, opérer des retenues sur les indemnités de fonction des députés absents, avec pointage en début et, peut-être aussi, en cours de séance ? Ou bien récompenser par des sortes de « jetons de présence » ceux qui, en définitive, ne feraient que ce pour quoi ils ont voulu être élus ? Bien sûr, le Parlement européen a dû se résoudre à ce genre de stimulants, mais comment ne pas voir leur caractère dérisoire et, encore plus, indigne, s'agissant des représentants de la Nation dans un régime démocratique ? Et, quel travail « forcé » accompliraient ceux qui, présents physiquement, auraient, toujours, conscience de n'être que des figurants de luxe dans un théâtre d'ombres ?

A ce stade de l'analyse, une question se pose avec force : pourquoi vouloir contraindre 577 personnes à se rassembler là où quelques dizaines, peut-être moins, font le même travail ? Les spécialistes du management auraient leur mot à dire. En effet, la question fondamentale est la suivante : le travail parlementaire serait-il de meilleure qualité si tous nos députés étaient, en permanence, présents au Palais-Bourbon ? Une réponse très claire a été donnée lors de la journée d'études de l'Association française des constitutionnalistes, du 15 mars 1991, consacrée à « la réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale ». Cette réponse est « non » ! Nous la devons à deux spécialistes particulièrement connaisseurs de la réalité parlementaire, Didier Maus, ancien directeur de cabinet d'André Rossinot, ministre, UDF, des relations avec le Parlement

(1986-1988), et André Billardon, alors vice-président, PS, de l'Assemblée nationale et président d'une commission de réflexion sur le sujet qui nous retient. Tous deux sont persuadés, et ils l'ont dit, qu'il n'est pas nécessaire que tous les parlementaires soient présents dans l'hémicycle pour que les assemblées remplissent convenablement leurs fonctions ; au contraire, même, une assemblée au complet ne pourrait pas bien travailler, ni débattre. C'est le même point de vue que défend un autre spécialiste de la question, le député PS Jean-Michel Belorgey, dans un ouvrage récent (*Le Parlement à refaire*) : « ... on voit mal comment raisonnablement soutenir que la séance publique, tant qu'elle demeurera ce qu'elle est, une pure représentation, le plus souvent de médiocre qualité, d'une problématique et de choix dégagés ailleurs, requiert la présence de plus d'une dizaine de parlementaires... » MM. Maus et Billardon étaient moins stricts sur le seuil minimum nécessaire, puisqu'ils semblaient considérer que le travail pouvait s'effectuer de façon très correcte avec la présence d'environ un dixième de l'effectif réel, soit une soixantaine de députés. Faut-il tirer toutes les conséquences d'une telle constatation et souhaiter par conséquent une diminution drastique du nombre de nos députés ? Bien des facteurs peuvent intervenir pour moduler le chiffre idéal. Mais, pourquoi ne pas réfléchir sérieusement sur une telle problématique qui a le grand mérite de sortir des sentiers battus et de faire progresser le débat, puisque débat il y a. L'hypothèse de travail serait donc la mise en place de ce qu'on pourrait appeler une « mini-assemblée » d'une centaine de membres environ. Une telle solution est moins choquante qu'il n'y paraît, si on veut bien remarquer que par le monde les assemblées paraissent obéir à la règle suivant laquelle leur efficacité est inversement proportionnelle à l'importance de leurs effectifs : le Parlement soviétique rassemblait des milliers de membres et ne servait à rien, alors que le Sénat américain, avec seulement 100 membres, est considéré par tous comme l'une des assemblées politiques les plus performantes du monde ; on pourrait ajouter que la Chambre des représentants américaine, pour un pays cinq fois plus peuplé que le nôtre, n'a que 435 membres, ce qui, transposé chez nous, donnerait une assemblée de moins de 120 membres ! Que des facteurs complexes interviennent pour expliquer ces différences de situation est certain, mais cela n'enlève rien au sens général de la remarque. Par contre, une telle solution pose un problème en ce qui concerne le mode d'élection de cette assemblée ; c'est là qu'une réflexion complémentaire s'impose sur le mode de scrutin et nous allons voir que cela devrait contribuer à faire des propositions ve-

nant renforcer le rééquilibrage, recherché par tous, entre l'exécutif et le législatif, puisque s'imposerait un mode de scrutin mettant fin à l'existence d'une majorité automatique, source de bien des maheurs actuels, on l'a déjà dit.

VERS LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

Il est évident qu'on ne peut pas élire une assemblée d'une centaine de députés de la même manière que celle en regroupant plus de 500 ; le scrutin majoritaire uninominal actuel ne saurait être conservé, non seulement pour des raisons tenant au découpage territorial qui ne permettrait pas d'assurer une représentation équitable des différents départements, mais surtout parce que la logique d'une telle mini-assemblée est incompatible avec un système qui laisse une trop grande place au hasard dans la composition finale. Une assemblée à effectif réduit n'est acceptable que si on a des chances sérieuses de trouver parmi ses membres sinon les meilleurs représentants de la Nation, ce qui est après tout difficile à juger, mais de bons spécialistes dans les différents domaines sur lesquels elle est censée devoir se prononcer, en particulier en votant des lois. Ceci conduit donc à confier aux partis politiques, trop systématiquement critiqués ces temps-ci, un rôle de sélection des candidats pour la constitution des listes.

Dans ces conditions, seule la représentation proportionnelle nationale paraît pouvoir être retenue. En effet, un tel mode de scrutin résout le problème du découpage territorial, puisqu'il y aurait une circonscription unique. De plus, dans la mesure où les « lois de Maurice Duverger » produiraient leurs effets, la représentation de tous les courants de la vie politique, c'est-à-dire l'instauration d'un multipartisme indépendant, rendrait très peu probable, pour ne pas dire impossible, l'existence d'une majorité automatique, ce qui n'aurait pas le caractère désastreux qu'on lui prête parfois dès lors que seraient maintenus toutes les dispositions constitutionnelles désignées habituellement sous l'expression de « parlementarisme rationalisé », avec, en particulier, le fameux article 49, alinéa 3, injustement décrié ; inutile, alors, de brandir l'épouvantail du retour à la IV^e République ! On peut ajouter que la nécessité pour le Gouvernement d'obtenir par le dialogue et la négociation, au meilleur sens du terme, l'appui d'une majorité non acquise d'avance donnerait au Parlement tout son sens qui est d'être un lieu où l'on débat des problèmes fondamentaux de la société.

Bien entendu, élus pour « faire », enfin, les lois et contrôler, effectivement, le Gouvernement, ces élus de la Nation ne sauraient, en aucune façon, assurer d'autres fonctions, électives ou non ; ceci résoudrait l'épineux problème du cumul des mandats. Quant à tous les députés actuels qui perdraient, par hypothèse, leur mandat, et qui seraient plusieurs centaines, ils pourraient très naturellement se consacrer à la vie politique locale, de plus en plus absorbante, et continuer à être, ce qu'ils sont le plus souvent déjà, à savoir des sortes « d'assistantes sociales ».

A ceux qui penseraient qu'il s'agit là de propositions par trop utopiques, on répondra seulement que le monde politique français traverse une crise de grande ampleur et qu'il a, sans doute, besoin d'une sorte d'électrochoc ; que, par ailleurs, ce qui compte c'est de provoquer un débat à partir d'une proposition qui n'est qu'un point de départ ; qu'il ne s'agit pas d'une proposition beaucoup plus révolutionnaire pour notre pays que celle qui consiste à envisager l'adoption d'un régime de type présidentiel ; et qu'enfin, à quoi servirait la doctrine si elle se contentait de faire l'exégèse de textes adoptés souvent dans la précipitation ?

YVES MÉNY

Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ?

On parle souvent de l'exceptionnalité française, à la suite des politologues anglais ou américains qui ont souligné à l'envi les spécificités culturelles ou politiques de la France ou des Français. Cette appréciation fait bien entendu l'objet d'interprétations divergentes, les uns y voyant le signe de la vigueur de notre « tempérament national », les autres la manifestation de notre incapacité à intégrer le *mainstream*, le courant dominant des démocraties occidentales contemporaines. Le cumul des mandats n'échappe pas à cette dichotonie dans l'évaluation du phénomène. On le justifie au nom de l'expérience qu'il procure à ceux qui le pratiquent ou de l'efficacité qu'il permet d'obtenir ; on le condamne au contraire en dénonçant la concentration du pouvoir qu'il réalise au profit d'élites politiques restreintes. Avant de prendre en considération ces divers points de vue, examinons d'abord brièvement la nature et l'ampleur du cumul à la française.

Comme l'a souligné J. Becquart-Leclercq¹, le cumul se développe dans une triple dimension : verticale (cumul de charges, de fonctions ou de mandats dans le même champ), horizontale (cumul dans plusieurs champs différents, politique, économique, culturel, etc.) ; cumul temporel (absence de limitation à la durée de mandats ou de fonctions renouvelables de manière illimitée). Ce polymorphisme du

1. J. Becquart-Leclercq a publié plusieurs analyses incisives du cumul des mandats en France. Voir notamment son étude *Cumul des mandats et culture politique*, in A. Mabileau (sous la dir. de), *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Paris, Pedone, 1979, p. 102-128. Voir également du même auteur *Cumul des mandats*, in O. Duhamel et Y. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 259-261.

cumul n'est, par ailleurs, pas limité au champ politique : on peut le trouver dans le domaine économique (accumulation des présences dans les conseils d'administration), culturel, social..., phénomène de multipositionnalité bien analysé par Luc Boltanski notamment. Cette pratique n'est pas propre à la France mais selon les traditions ou les cultures propres à chaque pays, sa « réglementation » obéit à des normes sociales ou juridiques spécifiques.

Toutes les sociétés occidentales connaissent ainsi des formes de « tabou » plus ou moins rigoureuses à l'encontre du cumul :

- interdiction du cumul public/privé (on ne peut être à la fois agent public et exercer une activité privée) ;
- interdiction du cumul de fonctions ou d'emplois publics ;
- interdiction normative ou conventionnelle du cumul des mandats, etc.

Généralement, ces interdits se traduisent par un système d'incompatibilités plus ou moins extensif qui introduit des limites au cumul horizontal, vertical ou temporel. La France a depuis longtemps instauré des limites au cumul horizontal notamment entre mandats politiques et certaines fonctions. Elle n'a limité le cumul vertical de mandats politiques que depuis 1986, et n'impose aucune limite au renouvellement indéfini des mandats dans le temps. Les élites politiques françaises possèdent donc un profil particulier, leurs caractéristiques sociologiques étant en partie déterminées par les ressources et les contraintes que leur offre le système politique : elles sont d'une remarquable longévité, bénéficient d'un fort ancrage local et se recrutent dans les secteurs où le cumul professionnel et politique est le plus facile en droit (professions libérales) ou *en fait*¹. La possibilité de cumul fait donc partie des « atouts » dont dispose un homme politique français, ce qui explique en partie la structure sociologique de la classe politique nationale : prépondérance des fonctionnaires, écrasante suprématie des élus locaux. Les professionnels de la politique sont sélectionnés pour une part par les opportunités de *cumul* qui s'offrent à eux.

Ces opportunités sont renforcées en France par quelques traits fortement ancrés dans notre culture :

- la préférence donnée à la polyvalence par rapport au professionnalisme et à la spécialisation, comme l'attestent la formation

1. Le fonctionnaire élu local peut cumuler fonctions et mandat politique. Le parlementaire fonctionnaire cesse d'exercer ses fonctions mais conserve son poste.

des hauts fonctionnaires ou le recrutement des élites économiques du secteur privé par exemple ;

- l'indifférence à la notion de conflit d'intérêts, c'est-à-dire aux situations dans lesquelles un individu se trouve confronté à des choix contradictoires qui l'amènent à privilégier une affiliation au détriment de l'autre ;
- l'influence reconnue — voire célébrée — des individus placés en position stratégique grâce au cumul de plusieurs fonctions et/ou mandats.

Ajoutons que la tradition institutionnelle française renforce la composante « démocratique » (au sens de délégation de pouvoir à des représentants) au détriment de la composante « libérale » telle qu'elle s'exprime dans le principe de séparation des pouvoirs, de contrôle, de limitation. C'est ainsi que jusqu'en 1981 les préfets sont représentants de l'Etat *et* exécutifs départementaux, que le Conseil d'Etat est à la fois conseiller *et* juge, que les conseillers régionaux jusqu'en 1986 étaient des élus d'autres assemblées, etc. La seule innovation en sens contraire fut instaurée au début de la V^e République mais rapidement vidée de son contenu : l'incompatibilité entre fonction ministérielle et mandat parlementaire possède tous les attributs du trompe-l'œil !

LES DÉRIVES DE L'ACCUMULATION

La V^e République qui prétendait rompre avec le régime des notables et restaurer l'Etat n'a peut-être pas assez pris garde que cet objectif ne pouvait se concilier avec la restauration du scrutin majoritaire uninominal à deux tours que sous de strictes conditions et notamment l'interdiction du cumul. Car le paradoxe se lit dans les statistiques : en 1936, 35,7 % des députés détenaient un mandat local. En 1956, le cumul ne touche encore que 42 % des membres de l'Assemblée nationale. Mais à partir de 1958, le nombre des cumulants ne cesse de s'accroître pour franchir le seuil de 70 % à partir de 1973. En 1988, 513 députés sur 540 détiennent au moins un mandat local, soit 96 %. Cette statistique témoigne éloquemment des limites de la loi que Laurent Fabius avait fait adopter en 1986¹.

1. A. Mabileau, La limitation du cumul des mandats : illusion électoraliste ou modernisation démocratique ?, *Annuaire des collectivités locales 1986*, Paris, LITECGRAL, 1986, et A. Knapp, The « Cumul des mandats », *Local Power and Political Parties in France*, *West European Politics* 14 (9), January, 1991.

Comme on le sait, ce texte restreint le cumul du mandat national et des mandats locaux. Désormais un parlementaire ne peut cumuler plus de deux mandats (toutefois seules les communes de plus de 20 000 habitants sont prises en compte dans ce calcul). Ce texte qui semblait, à première vue, une heureuse initiative a rapidement manifesté ses carences : d'une part les « victimes » de cette réglementation n'étaient guère plus d'une cinquantaine au moment de l'adoption de la loi ; d'autre part la loi, en restreignant les possibilités de cumul, le rend plus fonctionnel (il est difficile de tout cumuler), tout en facilitant le cumul par procuration. En effet, comme il est impossible d'interdire à un cumulants de se porter candidat à un troisième mandat (sauf à le contraindre à démissionner de l'un de ses mandats *avant* de se lancer dans la conquête d'un nouveau siège), on assiste de plus en plus à des phénomènes d'« escroquerie » électorale : un candidat en vue « tire » la liste municipale et régionale, liste qu'il abandonne d'autant plus volontiers si elle n'a pas emporté la majorité au sein de la nouvelle assemblée (cf. par exemple les cas de Laurent Fabius en Haute-Normandie et de Michel Charasse en Auvergne). D'autres choisissent des stratégies plus patrimoniales et font élire leurs collaborateurs, leurs parents ou leur épouse au poste qu'ils ont dû abandonner.

Ces manies d'Harpagon de la politique seraient ridicules ou dérisoires si elles n'avaient des conséquences graves sur le fonctionnement démocratique du pays.

— En premier lieu, la concentration de pouvoir et d'influence dont bénéficient les cumulants rend inopérants ou affaiblit les mécanismes normaux d'équilibre et de contrôle au sein du système politico-administratif. Que signifie la séparation des pouvoirs lorsque les parlementaires sont en même temps exécutifs de puissantes collectivités, villes, départements ou régions ? Que signifie le contrepois de l'administration d'Etat lorsque les hauts fonctionnaires de terrain, nommés pour deux ou trois ans, ont face à eux des parlementaires ou des ministres, notables puissants et quasi inamovibles ? Si, comme le prétend la Déclaration de 1789, un « régime qui ne connaît pas la séparation des pouvoirs n'a pas de constitution », alors on peut s'interroger sur la vigueur de la nôtre. On rétorquera qu'il ne faut pas tout confondre, que les exécutifs locaux ne sont pas l'exécutif central. Mais la distinction juridique n'a politiquement guère de sens dans un pays où désormais les trois quarts des investissements publics civils s'effectuent sous le contrôle des autorités locales et, en fait, de leurs exécutifs.

— En second lieu, les parlementaires cumulants, quoiqu'ils en disent, sont appelés à faire des arbitrages : arbitrage dans la gestion de leur agenda (être au Parlement ou en province) ; arbitrage dans leurs intérêts personnels (préférer l'amendement de la loi ou la construction d'un équipement) ; arbitrage dans les intérêts parfois contradictoires entre intérêts nationaux et intérêts locaux. Ces arbitrages sont là sous les yeux, éclatants : les parlementaires sont massivement absents lors du vote des lois (et ce n'est pas l'aspect le plus dramatique). Ils sont aussi absents des débats, sauf de la sacro-sainte séance du mercredi qui n'offre pourtant qu'une image caricaturale du travail parlementaire ; ils sont enfin de plus en plus absents — tous les témoignages le confirment — des Commissions où s'effectue le véritable travail parlementaire. Seuls quelques députés ou sénateurs compétents, assidus et motivés font tourner la machine parlementaire. Du coup lorsqu'une discussion riche, approfondie, suivie par la majorité des parlementaires prend place, chacun redécouvre avec étonnement les mérites et les vertus d'un « vrai » débat comme ce fut le cas lors de la révision constitutionnelle précédant la ratification du traité de Maastricht.

Ces arbitrages — ceux qu'impose la loi de 1986 et ceux que s'impose en fait le parlementaire — aboutissent à créer de subtiles hiérarchies entre mandats politiques. La loi, en obligeant à renoncer au troisième mandat, fait d'abord apparaître les préférences des élus entre les divers niveaux d'exercice du pouvoir. La renonciation vise d'abord les mandats des institutions les plus neuves (la région, le Parlement européen) mais n'affecte pas les mandats les plus personnalisés : aucun élu n'a renoncé à sa mairie. Les hiérarchies de fait s'effectuent au détriment du Parlement, le travail « de terrain » étant préféré au travail parlementaire. Le mandat parlementaire n'est plus recherché pour lui-même mais pour les effets de levier qu'il procure : réduction de la concurrence politique, renforcement du prestige de l'élu local, augmentation de sa capacité d'intervention et d'influence.

— En troisième lieu, la pratique du cumul vide de toute substance les tentatives de réforme du fonctionnement du Parlement et en particulier de l'Assemblée nationale. Il ne sert pas à grand chose d'améliorer les capacités de discussion, d'amendement, de débat et de contrôle des membres du Parlement si, en fin de compte..., ils persistent à être absents. C'est la mésaventure qui est advenue aux réformes et aux aménagements mis en place sous l'impulsion de Laurent Fabius au cours de la dernière législature. Même si elles pouvaient apparaître aux yeux de certains comme mineures, ces retouches auraient pu offrir à l'Assemblée nationale une cure de

jouvence et les premiers éléments d'une renaissance. Ce fut en vain. L'exemple le plus frappant du hiatus entre les pleurs des parlementaires sur le déclin de l'institution et leurs propres pratiques a été donné à l'occasion du débat sur le traité de Maastricht. Se saisissant de la fameuse question du « déficit démocratique », les parlementaires ont obtenu à l'occasion de la révision constitutionnelle un renforcement de leurs pouvoirs de contrôle. Cette belle énergie s'est dissipée durant l'été. En octobre, il n'y avait plus que 8 députés en séance pour discuter de la contribution française au budget de la Communauté ! L'échec des tentatives de réforme de ces dernières années illustre bien que la décrépitude du Parlement n'est pas une fatalité liée au fameux « parlementarisme rationalisé » de la V^e République, mais la résultante de plusieurs facteurs : la faiblesse des pratiques démocratiques au sein des partis, la dépendance de la majorité à l'égard d'un Président érigé en monarque de droit divin, et surtout le cumul des mandats qui tue dans l'œuf les velléités de renforcement du Parlement.

REPENSER LE CUMUL

Le cumul est justifié par ses défenseurs par l'invocation de l'expérience « irremplaçable » que constituerait l'exercice de responsabilités locales. Selon ce point de vue, la capacité du législateur serait renforcée par sa connaissance pratique des choses. Cet argument est contestable à bien des égards. D'un point de vue théorique tout d'abord : la connaissance « locale » des problèmes, loin d'éclairer la décision, peut aboutir à la biaiser et à écarter des solutions meilleures, plus justes, plus adaptées aux problèmes à résoudre. Précisément, le rôle d'une Assemblée *nationale* est de dépasser les points de vue particuliers, l'esprit de chapelle, le clientélisme local. La meilleure illustration de ce conflit entre savoir local et problèmes généraux est donnée en France par l'incapacité de la classe politique « nationale » à affronter dans toute sa dimension le problème urbain qui ne fait l'objet que de traitements partiels, ponctuels, fragmentaires. Or, même si la classe politique n'ignore rien des difficultés économiques et sociales de certaines zones urbaines, elle ne peut affronter le problème dans sa globalité, tant les intérêts des parlementaires *en tant qu'élus locaux* priment sur toute autre approche du problème. Il en va de même des problèmes de la construction européenne, négligés par le Parlement sauf quand l'impact *local* des politiques européennes se fait sentir, c'est-à-dire trop tard.

L'argument de l'expérience locale est également contestable au vu de la pratique parlementaire actuelle. Qu'en est-il en fait ? Les projets gouvernementaux (qui représentent la quasi-totalité des lois) sont soumis à l'avis du Conseil d'État qui ne se prive pas d'y apporter des modifications, transmis aux commissions puis au Parlement qui proposent des amendements, enfin, le cas échéant, déferés au contrôle du Conseil constitutionnel. Tout au long de ce processus, quels sont les éléments déterminants ? Les choix gouvernementaux tout d'abord qui fixent l'orientation générale et l'économie du projet ; les contraintes juridiques nationales et internationales ensuite qui encadrent le champ du possible. Le bon sens, le sens pratique ne sont pas indifférents, mais il est en réalité bien plus important de connaître à fond le dossier, d'apprécier les difficultés juridiques, les pesanteurs du passé ou des engagements internationaux. A quoi peut bien servir l'expérience locale quand il s'agit de réformer le code pénal (si ce n'est de faire plaisir à sa clientèle électorale en durcissant telle ou telle peine là où l'opinion est particulièrement mobilisée) ? On pourrait multiplier à l'envi ces exemples tant sont nombreux les domaines cruciaux où l'expérience locale, loin d'être d'un grand secours, constitue plutôt un handicap.

Si, en revanche, on entend par « expérience locale » l'antidote d'une approche trop abstraite, trop technocratique des problèmes, l'argument mérite considération. Mais, en fait, « l'humanisation » du travail législatif n'a pas besoin du cumul, du moins en France, tant que le mode de scrutin restera basé sur l'élection d'un député dans le cadre d'une circonscription de petite taille. Un parlementaire élu dans le cadre du scrutin uninominal n'a pas besoin de cumuler pour connaître les problèmes « réels ». Sa permanence, son courrier, la presse locale sont des observatoires qui lui donnent une information de première main.

L'interdiction de cumuler le mandat de député avec tout autre mandat dans ce cadre électoral constituerait le meilleur moyen de revaloriser la fonction parlementaire et le Parlement. Non seulement le parlementaire retrouverait le temps nécessaire à l'exercice digne et efficace de sa fonction, mais il récupérerait aussi la capacité de pression et d'influence qu'il a perdue. Le cumul est en effet la meilleure garantie de survie et de renouvellement de la technocratie d'État ! L'Assemblée nationale, en retrouvant la plénitude de ses prérogatives et de ses attributions, mériterait alors pleinement son nom au lieu de n'être trop souvent que le conglomerat hétéroclite d'intérêts locaux et sectoriels. En revanche, le Sénat pourrait continuer à accueillir les élus locaux puisque là est sa jus-

tification. En modernisant le mode de désignation des sénateurs, on pourrait par la même occasion rendre la chambre haute plus représentative des intérêts locaux de la France de cette fin de siècle : faire en sorte que villes et régions soient plus présentes et mieux entendues dans une enceinte qui, aujourd'hui, s'apparente davantage au Sénat de la République des ducs qu'à une seconde chambre en phase avec son temps.

Cette réforme radicale — qui nécessiterait probablement un référendum tant la classe politique est attachée au cumul — permettrait de redorer le blason du Parlement, rééquilibrerait les rapports entre législatif et exécutif, redonnerait vigueur et qualité au débat public national, redéfinirait plus clairement les attributions et les fonctions.

A un moment où la classe politique souffre d'une désaffection profonde de la part de l'opinion, ne serait-il pas opportun de définir les voies et moyens de restaurer son image et son rôle ? N'est-il pas temps de réfléchir, pour notre compte et pas pour celui de l'Europe, au « déficit démocratique » que représente la vacuité parlementaire actuelle et la faiblesse du pluralisme des élites du fait de ce cumul oligopolistique ? N'est-il pas temps enfin de réfléchir au cumul, non en termes d'opportunités pratiques, mais sur la base de conflits d'intérêt source d'arrangements, de compromis, de compromission et parfois même de corruption¹ ?

1. Yves Mény, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992.

RÉSUMÉ. — *Le cumul des mandats constitue l'une des conventions les plus durables du système politique français. La plupart des parlementaires cumulent leur mandat national avec des fonctions ou mandats locaux. Ce système qui peut présenter des avantages fonctionnels est contraire au principe de séparation des pouvoirs et ignore les conflits d'intérêts potentiels.*

PIERRE AVRIL

Le dévoiement

Si nous prenions la peine de nous y reporter, la chronique de l'air du temps nous ferait souvenir que le thème du « déclin du Parlement » domina les deux premières décennies de la V^e République. La résignation devant l'inévitable, confortée sans doute par une meilleure information, rectifia cette idée reçue en suggérant que, loin d'être exceptionnelle, la situation de nos assemblées n'était pas fondamentalement différente de ce que l'on pourrait appeler le droit commun des régimes parlementaires contemporains¹. Si cette dernière évaluation est exacte, et il n'y a pas de raison de la remettre en cause, le retour du discours de crise aujourd'hui omniprésent ne doit pas être imputé aux institutions elles-mêmes, puisqu'elles n'ont pas changé, mais plutôt à une pratique liée à leur environnement politique. Est-ce à dire que ce discours de crise soit purement conjoncturel ? Il est aussi le révélateur d'un dévoiement plus profond de la V^e République.

LE « PARADOXE DE CARCASSONNE »

Quand la plainte du Parlement mal-aimé a commencé de s'élever, au tournant des années 89-90 semble-t-il, les circonstances n'avaient apparemment jamais été plus favorables à l'influence des assemblées. La situation de « majorité relative » dans laquelle se sont trouvés les gouvernements depuis le début de la 9^e législature leur a en effet retiré le soutien assuré dont disposaient tous leurs prédécesseurs depuis 1962, même s'il arriva que cette majorité fût très courte, comme en 1967, ou qu'elle fût agitée par les rivalités in-

1. V. P. Avril, *L'Assemblée aujourd'hui*, cette revue, n° 34, p. 5.

ternes, comme à partir de 1976. Désormais le Gouvernement est contraint en permanence de rechercher les suffrages marginaux nécessaires au vote de ses projets, et il lui faut donc être plus attentif aux réactions de la représentation nationale qu'à l'époque où leur adoption automatique était assurée : cette conjoncture est théoriquement favorable au débat parlementaire, puisque l'issue des scrutins n'est plus connue d'avance mais dépend du déroulement de la délibération.

Objectivement, il en est d'ailleurs résulté une amélioration du travail parlementaire que Guy Carcassonne a résumée en une formule : « Organiser mieux, légiférer moins, négocier plus », et qu'il a démontrée preuves à l'appui¹. Mais le paradoxe est qu'à cette amélioration objective » a correspondu le constat d'une « détérioration subjective ».

Au-delà de l'inventaire de progrès peu contestables (sous réserve d'une exception de taille sur laquelle on va revenir), et des motifs particuliers de la dégradation psychologique, on serait tenté d'avancer une hypothèse globale. Tout s'est passé comme si, privés des repères familiers du parlementarisme majoritaire, les députés avaient ressenti le *suspense* inédit des scrutins moins comme une possibilité d'influence accrue que comme une incertitude génératrice de déstabilisation, témoignant ainsi de l'intériorisation de la pratique antérieure en tant que norme conventionnelle de référence : le « bon » fonctionnement est celui qui repose sur des clivages lisibles, des responsabilités clairement distribuées, des rôles naturellement assignés à la majorité et à l'opposition. En dernière analyse, la source du malaise résiderait dans la défaillance du « couplage » traditionnel entre la majorité parlementaire et la majorité présidentielle qui permet seul d'introduire de la cohérence dans le fonctionnement de la V^e République².

Dans ces conditions, la « crise » subjective ne provient-elle pas de l'absence de *crise* objective (censure et/ou dissolution) mettant fin à la survie artificielle de gouvernements minoritaires dont les artifices constitutionnels entretiennent le coma politique prolongé ? C'est ici que l'on retrouve l'exception de taille réservée plus haut : le recours systématique à l'article 49.3 C. Deux chiffres suffiront à donner la

1. Exposé sur « Le Parlement sous Michel Rocard » au Groupe d'Etudes des Parlements, 21 novembre 1991.

2. Le cas du Sénat est différent, mais d'une certaine manière symétrique : c'est parce qu'une majorité partisane s'y est affirmée *contre* le Gouvernement que sa figure de « chambre de réflexion » s'est altérée et que les mécanismes du bicamérisme se sont grippés.

mesure du dérèglement présent. En vingt-deux ans, de 1959 à 1981, le Gouvernement a engagé 18 fois sa responsabilité sur l'adoption d'un texte, alors qu'en cinq ans, de 1988 à 1992, il y a recouru 39 fois (au 20 décembre 1992). C'est dire que l'ingénieux mécanisme inspiré par l'expérience de la IV^e République pour neutraliser les effets pervers des abstentions sur la question de confiance et contraindre les partenaires d'une coalition à assumer leur responsabilité a cessé de jouer son rôle d'*ultima ratio* d'un Gouvernement aux prises avec les turbulences de sa majorité pour devenir le mode banalisé de gestion d'un Gouvernement minoritaire. Cette pratique pathologique est la conséquence de la volonté présidentielle d'esquiver le dilemme incontournable du régime parlementaire : mettre sur pied une coalition capable de soutenir un Gouvernement ou retourner devant les électeurs. A quoi l'on objectera que la V^e République n'est pas vraiment un régime parlementaire, mais on y reviendra plus bas.

Tenons-nous pour le moment à la question de la coalition. Depuis que le fait majoritaire est advenu en 1962, il reposait sur une coalition, même lorsqu'un groupe détenait à lui seul la majorité des sièges à l'Assemblée comme l'UDR en 1968, ou le PS en 1981. En revanche, le groupe socialiste est le seul soutien du Gouvernement¹ depuis le départ des communistes en 1984, et le terme de *majorité présidentielle* ne sert plus qu'à désigner l'espèce de garniture formée par les personnalités de la « société civile » qui siègent au Gouvernement, substitué à une impossible ouverture dépourvue de tout résonnant parlementaire.

Le 9^e législature est née sous les auspices d'un arrangement familial sous la III^e République, celui des alliances du second tour (la « discipline républicaine ») qui ne débouchent pas sur une majorité de gouvernement. En juin 1988, les électeurs ont en effet envoyé une (courte) majorité de gauche au Palais-Bourbon, mais il s'agissait d'une majorité arithmétique que le refus du PCF empêchait de transformer en majorité politique. Comme le choix de la dissolution avait fermé la voie de l'ouverture au centre, les premiers pas du gouvernement Rocard s'inscrivaient nécessairement dans une stratégie sur deux fronts qui jouait alternativement de la tolérance des centristes et de la complaisance des communistes.

Une telle démarche soumettait les députés socialistes à une douche écossaise d'autant plus traumatisante que leur « culture » leur faisait considérer les communistes comme leurs seuls alliés natu-

1. Les radicaux de gauche qui lui sont apparentés ne disposent d'aucune autonomie.

rels, et les autres comme des « associés conjoncturels »¹. La politique suivie depuis le retour à la réalité de 1983 rendait impossible de réanimer l'Union de la gauche sur le plan parlementaire, mais la nostalgie qui en subsistait faisait considérer comme une trahison l'acceptation du concours que les centristes apportaient à l'occasion, dès lors que ce renfort impliquait un minimum de transaction : mieux valait encore le passage en force au 49,3 qu'une insupportable compromission. Dans l'intervalle, il fallait bien que les projets plus anodins fussent votés, mais ce qui aurait pu passer pour la recherche d'honorables « majorités d'idées » a fait figure de débauchages individuels, provoquant les soupçons à l'encontre de quiconque ne votait pas systématiquement contre les projets du Gouvernement².

Cela explique que le « malaise » parlementaire se soit manifesté d'abord dans les rangs socialistes, ce qui était une nouveauté, car si l'opposition a toujours contesté le rôle qui lui était imparti et critiqué la manière dont le Gouvernement conduisait le travail des assemblées, la mauvaise humeur de la majorité n'avait jusqu'à la présente législature jamais revêtu un caractère à ce point pathologique. Cette fois, ce sont en effet les soutiens naturels du Gouvernement qui s'interrogent ouvertement sur la signification de leur fonction. Laissons de côté l'aspect « fin de règne », qui n'est pas inédit, et la perspective évidemment peu réjouissante d'une défaite annoncée, qui n'était pas présente, ou en tout cas pas avec cette acuité, lorsque le phénomène est apparu sous le gouvernement Rocard : la « crise » dont il s'agit est moins celle du Parlement de la V^e République que celle du parti socialiste, et ce n'est pas un hasard si son apparition coïncide à peu près avec le congrès de Rennes en mars 1990.

LA DISCRÈTE DÉCADENCE DE LA REPRÉSENTATION NATIONALE

On ne saurait pour autant réduire le problème du Parlement français aux vicissitudes de la majorité relative. Le dénuement po-

1. Voir sur ce point l'analyse d'Alain Bergounioux et Gérard Grunberg, *Le long remords du pouvoir*, Fayard, 1992.

2. On notera à ce propos que l'Assemblée française est probablement elle où le jugement individuel des députés, sommés de s'aligner sur les décisions de groupe pour approuver ou rejeter systématiquement *tous* les textes du Gouvernement, est le plus maltraité. Ni les Communes, ni le Bundestag ne pratiquent un parlementarisme aussi sectaire et aussi caporalisé, cf. Jean-Michel Belorgey, *Le Parlement à refaire*, Gallimard, 1991.

litique qui accompagne celle-ci a simplement placé sous un jour cru ce que l'éclat présidentiel rejetait auparavant dans l'ombre : la discrète décadence de la représentation nationale.

Pratiquement confinées à l'examen et à l'adoption des textes que les bureaux ministériels leur transmettent, sommées de les ratifier dans les meilleurs délais en les modifiant le moins possible, les assemblées sont devenues des tâcherons législatifs. La réforme du permis à points, qui déclencha en juillet dernier la révolte des routiers, offre un exemple caricatural des conditions dans lesquelles est conduite l'opération législative ; les textes qui mirent le feu aux poudres furent en effet publiés au *Journal officiel* du 28 juin 1992 pour l'application de la loi du 10 juillet... 1989 adoptée après déclaration d'urgence (!), et après que le vote bloqué eut été demandé à l'Assemblée¹ pour l'empêcher d'augmenter le nombre de points fixé par le projet, c'est-à-dire précisément sur la disposition qui allait contraindre le Gouvernement à faire machine arrière. Le complexe d'infailibilité qui semble affecter les services ministériels a conduit en l'espèce à une manifeste sous-utilisation du travail parlementaire, dont une plus attentive considération aurait épargné au Gouvernement, ce qui n'est pas très important, mais surtout à la population les embarras que l'on sait. L'épisode permet en tout cas de mesurer à quel point les cercles techno-politiques qui nous gouvernent tiennent pour négligeable la qualité de représentant qui est théoriquement l'apanage du législateur. Le Parlement, certes, vote la loi, mais la politique se conçoit, se décide, s'explique et se réalise ailleurs.

Or le Parlement n'est pas seulement un organe de législation : si l'on est entièrement d'accord avec l'analyse de Guy Carcassonne² suivant laquelle seule la fonction législative peut être assurée convenablement par les assemblées élues, cette fonction est indissociable d'une politique générale qui se réalise à travers la délibération et le soutien de la représentation nationale. Il faut souligner à ce propos que le Parlement français est le seul auquel il soit interdit d'exprimer son jugement sur la politique conduite par le Gouvernement sans lui donner la forme meurtrière de la censure — ou de l'approbation sollicitée seulement quand elle est acquise d'avance. Peut-être était-il nécessaire, en 1959, d'interdire le vote de résolutions à caractère politique comme le décida alors le Conseil constitutionnel, bien que la Constitution ne soit pas aussi péremptoire : le Premier ministre de l'époque, M. Michel Debré, s'était résigné à les

1. Cette revue, n° 51, Chronique constitutionnelle française, p. 192.

2. *Parlement et démocraties en guerre*, cette revue, n° 58, p. 86-87.

admettre (n'avait-il pas été l'inventeur de la formule au Conseil de la République en 1949 ?). L'expérience devait montrer les inconvénients de cette prohibition en imposant des acrobaties autour de l'article 49.1 C, et la question mérite d'être sérieusement considérée à l'occasion de l'application du nouvel article 88.4 C sur le contrôle des projets d'actes communautaires, dont on peut espérer que les assemblées tireront toutes les virtualités.

La conclusion qui découle de ce constat est simple. Il ne s'agit pas de « renforcer » les pouvoirs du Parlement, ce qui ne veut pas dire grand-chose dans la mesure où le Parlement ne saurait être considéré en soi, parce qu'il est l'élément d'un système, ou, plus concrètement, un lieu de rencontre, entre la majorité et l'opposition comme entre le législatif et l'exécutif. Le Gouvernement dispose de prérogatives nombreuses pour diriger les travaux des assemblées, la plupart sont le produit de l'expérience malheureuse de la IV^e République et on ne reviendrait pas sans péril sur cet acquis, même si certains assouplissements de procédure sont imaginables, comme on vient de le suggérer à propos des résolutions. Mais le vrai problème n'est pas là. Il touche au fond des rapports établis par la Constitution entre le Gouvernement et les assemblées, dont une pratique unilatérale n'a maintenu que les contraintes en évacuant la solidarité qui en est la seule justification.

La décadence de la représentation nationale a pour cause profonde l'effacement progressif de la responsabilité parlementaire du Gouvernement que sa responsabilité devant le Président de la République a fini par totalement escamoter, plaçant ainsi l'édifice constitutionnel en porte-à-faux. La responsabilité devant le Président de la République, qui résulte d'une convention nécessaire au fonctionnement du régime, rencontre normalement sa limite dans une responsabilité parlementaire effective du Gouvernement, lequel devrait en principe être aussi attentif à l'opinion des élus du suffrage universel qu'aux humeurs présidentielles ; mais la pratique du couplage des majorités présidentielle et parlementaire a rendu de plus en plus fictives les prescriptions du dernier alinéa de l'article 20 de la Constitution. La 9^e législature a vu franchir une étape décisive qui consacre un véritable divorce entre les deux responsabilités, dans la mesure où le choix du Premier ministre n'a plus été seulement discrétionnaire mais affiche, en particulier celui de 1991, l'arbitraire le moins dissimulé. Ce n'est sans doute pas un hasard, là non plus, si la courbe des sondages s'inverse entre mai et novembre 1991 quant au jugement porté sur le fonctionnement de la démocratie en France (enquête de la SOFRES publiée par *Le Monde* du 19 novembre 1992).

En dernière analyse, c'est donc cette responsabilité évanescence à laquelle il est nécessaire de rendre une réalité. La responsabilité, cela signifie d'abord la solidarité qui doit exister entre un Gouvernement et sa majorité, et elle est moins affaire de textes que de comportements. On pourrait certes appliquer le 1^{er} alinéa de l'article 49 conformément à ce que réclamait la gauche avant 1981, c'est-à-dire l'obligation pour un nouveau Premier ministre de demander l'approbation de son programme, mais cette pratique a été suivie sans grandes conséquences lorsqu'il existait une majorité sûre, et lorsqu'une telle majorité n'existe pas l'imposer présenterait sans doute plus d'inconvénients que d'avantages, dans la mesure où la formation d'un gouvernement ressusciterait inmanquablement les marchandages d'antan.

Plus concrètement, la reconnaissance de la responsabilité devrait se manifester d'abord au stade de l'annonce politique. A l'âge de la télévision, le Parlement ne peut espérer redevenir la source privilégiée d'informations qu'il fut autrefois, mais il peut cependant rester le lieu normal de la communication gouvernementale en exigeant une priorité en quelque sorte protocolaire. Il est loin le temps où l'on s'indignait que le ministre des finances ait présenté le budget de 1965 au cours d'une conférence de presse avant de le soumettre à l'Assemblée nationale ! Est-il admissible que les ministres, et le Premier d'entre eux, s'adressent systématiquement à l'opinion par la télévision pour lui réserver la primeur de leurs initiatives, et que les élus soient réduit à regarder leur petit écran pour apprendre les décisions qu'ils n'auront plus qu'à entériner ? Il n'est pas inutile de rappeler que le général de Gaulle avait souhaité présenter lui-même ses messages devant le Parlement, et que la tradition née à l'époque de M. Thiers lui avait été opposée assez sottement : ce n'est pas le Président de la République qui devait pâtir de ce préjugé d'un autre âge, mais bien la représentation nationale, privée du statut d'adressataire privilégié que cette communication solennelle lui aurait conféré.

C'est donc les comportements des acteurs qu'il faut rectifier. A cet égard la séparation qu'a établie en 1958 la règle de l'incompatibilité entre les fonctions de membre du Gouvernement et le mandat parlementaire s'est révélée l'un des moyens décisifs grâce auquel la responsabilité devant le Président de la République a fini par oblitérer la responsabilité parlementaire. Telle était d'ailleurs sa raison profonde : détacher les ministres des assemblées pour les soumettre à la seule autorité présidentielle. On peut estimer aujourd'hui que l'objectif a été atteint, et au-delà !

Ne serait-il pas temps de corriger le tir, de manière à restituer au Parlement sa fonction naturelle d'organe du recrutement politique ? On dira que la plupart des membres des gouvernements ont siégé dans les assemblées avant d'accéder aux fonctions ministérielles, mais l'important est que leur parcours suit généralement un cheminement inverse dès lors que la voie royale des belles carrières débute au sein des entourages pour y revenir avec rang ministériel, le passage par les assemblées se révélant, quand il a lieu, une simple étape, comme une formalité dont dispense de plus en plus la faveur présidentielle, et/ou la notoriété médiatique. Les promotions ministérielles ne sont guère considérées comme la consécration d'un travail parlementaire réussi, et l'on se prend à admirer l'espèce de service inutile que continuent d'accomplir obscurément tant de rapporteurs dont la valeur n'est perçue que par les seuls initiés et dont les conclusions sont de surcroît soumises au jugement sans appel des collaborateurs du ministre.

Que la qualité d'élu du suffrage universel redevienne la condition naturelle de l'accès au Gouvernement¹, qu'elle cesse d'être très officiellement désignée comme si antinomique avec le service de l'État et l'intérêt général que, pour y accéder, il faille répudier le mandat par lequel on représente pourtant la nation tout entière : la suppression de l'incompatibilité aurait d'abord la valeur symbolique d'un hommage rendu à une citoyenneté bien malmenée par les temps qui courent. La principale leçon du référendum sur Maastricht n'a-t-elle pas été la révélation du divorce entre la classe médiatico-politique, qui prétendait traiter la ratification comme une simple affaire de communication confiée aux publicitaires, et la moitié du peuple français ? Mais la leçon ne s'arrête pas là, car le grand débat sur le fond que l'on voulait escamoter a été lancée de la tribune de l'Assemblée nationale, le 5 mai, par le discours de Philippe Séguin défendant l'exception d'irrecevabilité à l'encontre du projet de révision constitutionnelle : contre toute attente, la preuve était ainsi administrée que le Parlement restait le lieu irremplaçable du débat politique national, pourvu qu'un enjeu lui soit présenté. Et à la condition qu'il veuille s'en saisir.

1. Naturelle mais non exclusive ; elle ne l'a d'ailleurs jamais été, même sous la III^e République avec ses amiraux ministres de la marine (ce ne furent pas nécessairement les meilleurs).

RÉSUMÉ. — *Le discours de crise sur le Parlement français qui a ressurgi avec une insistance croissante depuis 1990 s'explique d'abord par la crise du Parti socialiste et le dérèglement du parlementarisme majoritaire. Mais ces facteurs conjoncturels révèlent aussi un dévoiement plus profond qui trouve son origine dans la dérive du Gouvernement présidentiel qui a réduit la responsabilité parlementaire à l'état de fiction.*

L'écologie, les nationalismes et la crise de la culture

La nouvelle donne du réformisme

LUC FERRY

Ecologie : L'appellation mal contrôlée recouvre aujourd'hui des disciplines et des idéologies tout à fait différentes. Pour les uns, il s'agit d'une science, pour les autres d'une politique, voire d'une nouvelle vision globale du monde qui pourrait prétendre relayer les grandes utopies en voie d'extinction. C'est cette dernière interprétation qui me semble la plus contestable.

Qu'il y ait une dimension scientifique de l'écologie n'est pas en cause, encore que les données objectives soient beaucoup moins nombreuses et assurées qu'on ne le croit d'ordinaire : la réalité des dangers liés au fameux « trou dans la couche d'ozone » est très contestée, comme le sont les causes et l'étendue du phénomène dit de l'« effet de serre ». Quant au réchauffement de la terre et à l'élévation du niveau de la mer qu'il entraînerait par la fonte des glaces aux pôles, les avis les plus autorisés sont en parfaite contradiction : d'après les chiffres et les modèles mathématiques prévisionnels élaborés par la NASA elle-même, il est possible que le niveau baisse, qu'il s'élève ou qu'il diminue ! C'est selon ! Comme dans l'enseignement, en somme. On aimerait donc disposer enfin d'un bilan un tant soit peu sérieux sur ces questions et quelques autres qui ont défrayé la chronique avec tant de bruit. Car plus l'incertitude scientifique est grande, plus le dogmatisme s'affiche chez les professionnels de l'écologie politique qui profitent de l'indétermination des données pour aviver la « grande peur planétaire » qui constitue la passion démocratique fondamentale dans cette affaire. Ce qui explique assez, du reste, le lien qu'on observe entre la sensibilité écologiste et le pacifisme.

Il faut donc préciser, introduire des nuances et des distinctions, tant les contradictions sont grandes entre les divers mouvements qui se réclament pourtant d'un même amour de la nature. Il y a d'abord le plus évident, ce qui saute aux yeux de tous les observateurs politiques : dans les pays où

l'écologie s'est structurée en mouvement d'opinion, deux projets, l'un réformiste, l'autre révolutionnaire, s'affrontent. Le principe vaut tout autant des *fundis* et des *réalos* allemands, des *deep ecologists* et des *environmentalists* américains que des « Verts » confrontés à « Génération écologie ». Mais ce qui est encore loin d'être perçu, c'est que ces oppositions s'enracinent, au-delà (ou en deçà) de la politique politicienne, dans des divergences quasi métaphysiques sur la question de nos rapports avec l'univers : pour les uns, s'il convient de le protéger, c'est parce qu'à ne pas le faire nous risquons tout simplement de nous priver des conditions d'une vie bonne. C'est ainsi pour l'homme lui-même qu'il faudrait défendre l'environnement, simple périphérie d'un centre plus important que lui. Pour les autres, au contraire, cette vision anthropocentrique de l'univers doit être renversée. La nature, loin de se réduire à n'être que le théâtre de nos activités, posséderait une valeur intrinsèque. C'est en tant que telle, et non par rapport aux seuls intérêts des hommes, qu'elle devrait faire l'objet d'un respect esthétique, moral et juridique. C'est dès lors la civilisation occidentale tout entière qu'il faudrait incriminer. Vouée à la consommation effrénée, elle conduirait de façon inéluctable à la dévastation de la terre. Par où l'on voit comment la question, en apparence juridico-métaphysique, des « droits de la nature » recouvre en vérité une interrogation fondamentale quant au jugement qu'on doit porter pour ou contre la modernité.

Mise en scène dans des films à grand succès, comme *Danse avec les loups*, la critique des démocraties libérales en appelle à un retour aux valeurs naturelles d'avant la « chute ». Dans les associations radicales, chez Greenpeace par exemple, ce nouveau romantisme, nostalgique et même, au sens propre, « réactionnaire », se présente de façon tout à fait explicite sous la bannière de l'antihumanisme. Il nous propose volontiers pour modèle les mœurs du règne animal ou les modes de vie des « sauvages » — en oubliant allégrement au passage que les sociétés amérindiennes feraient horreur au démocrate le moins vigilant, que les gentils oursons sont de redoutables carnivores et que les aimables dauphins consacrent l'essentiel de leur temps à dévorer d'innocents poissons. Comme de vulgaires humains, somme toute...

Le rejet de la modernité qui caractérise ce fondamentalisme d'un genre inédit prend à son tour deux formes : on peut dénoncer l'Occident par nostalgie d'un passé perdu (« l'état de nature » entendu comme cette *wilderness*, ce *Wilde* tant célébrés par le romantisme américain et allemand) comme au nom d'un avenir radieux (une « société sans exploitation »). Telle est la raison pour laquelle les mouvements radicaux, en général incarnés dans les partis « verts », mêlent de façon quasi indiscernable les thèmes classiques de l'extrême droite à ceux de l'extrême gauche : d'un côté l'amour de la terre, la haine du cosmopolitisme, de l'universalisme modernes assimilés à l'américanisation du monde et au déclin de l'Occident ; de l'autre, la défense de l'autogestion, du référendum d'initiative populaire, du droit de vote aux immigrés et le souci d'en finir avec « la-société-de-consommation ».

Par où l'on voit poindre aussi la difficulté centrale de l'écologie : pour

devenir une politique à part entière, il lui faut malheureusement réinvestir les oripeaux du gauchisme, voire endosser certains thèmes néo-conservateurs classiques du fascisme ; mais lorsqu'elle s'y refuse, elle devient un groupe de pression vite absorbé, comme ce fut le cas en Allemagne, par les partis traditionnels. Destin sans doute funeste pour les leaders politiques en mal de ministères, mais pourtant seul compatible avec le choix de la modernité. Politique, l'écologie ne sera pas démocratique ; démocratique, il lui faudra renoncer aux mirages de la « grande politique ».

Nationalismes : Qu'y a-t-il de commun entre les vieilles nations de l'Europe, au-delà des clivages inhérents aux identités nationales particulières ? La question fait désormais partie des figures imposées pour tous ceux qui s'intéressent à l'avenir de la culture européenne. Et dans les débats qui opposent les partisans de la tradition à ceux de la modernité, les nationalistes aux cosmopolites, on distingue volontiers deux idées de nation en même temps que deux conceptions de la culture : d'un côté une définition ethnique et de l'autre, une vision volontariste de la nation¹. La première, héritée du romantisme allemand, définirait la citoyenneté en termes d'appartenance à une race, une langue, une culture, bref, à tout ce qui ne se *choisit pas*. La seconde, qui remonte à la Révolution française, désignerait au contraire le regroupement volontaire des individus autour de principes universels tels que ceux de la grande Déclaration. Voilà qui expliquerait qu'on puisse rencontrer aujourd'hui un nationalisme de droite et un de gauche.

Le problème, bien sûr, c'est que cette élégante imagerie est un peu trop belle pour être honnête. Elle occulte allégrement tout ce que la pensée allemande a pu apporter à l'idéal démocratique, tout ce en quoi la France a pu contribuer à l'élaboration de doctrines fascistes, pour ne rien dire du paternalisme colonial. Surtout, elle passe à côté du paradoxe qui fait toute la difficulté du concept de nation : car les deux moments qu'on oppose parfois de façon trop simpliste — la référence à des principes abstraits d'un côté et l'identité communautaire de l'autre — sont à l'évidence présents même dans la conception républicaine. Tel est en effet le trait caractéristique le plus remarquable de l'idée moderne de nation : elle désigne tout à la fois une identité culturelle particulière et une prétention à l'universalité. Il n'est que de lire les textes consacrés à ce sujet par nos plus illustres révolutionnaires : ils sont indissolublement français (particuliers) et cosmopolites (universels), adossés à une tradition et en rupture avec elle. Pourquoi ? Pour aller à l'essentiel, quitte à sauter les articulations : parce que l'idée démocratique, qui fait alors son apparition, repose sur une exigence fondamentale, celle que des individus particuliers, culturellement déterminés dans leur sphère privée (la « société civile »), se re-

1. Cette distinction apparaît au centre des travaux de Louis Dumont sur la naissance de l'individualisme moderne.

connaissent en commun dans des principes exprimés à un niveau public (par l'« Etat » représentatif). Rien ne nous oblige, donc, à choisir entre le nationalisme romantique et le cosmopolitisme désincarné.

Crise de la culture : Derrière ce débat, dont chacun devrait pouvoir juger par soi-même, une authentique interrogation philosophique a ressurgi : celle du statut de la culture dans une société d'où les traditions religieuses et, avec elles, la transcendance du sacré se sont pour ainsi dire évanouies. Mais pour prendre enfin la mesure de la question il faudrait sortir des oppositions binaires dans lesquelles on veut trop souvent nous enfermer : haute culture littéraire contre sous-culture technique, tradition contre modernité, obscurantisme romantique contre universalisme des Lumières, etc. Pour beaucoup d'entre nous, le drame de la culture contemporaine se joue dans ces alternatives impossibles.

D'abord, ce ne sont pas deux, mais trois conceptions *philosophiques* de la culture qui ne cessent de s'affronter, chacune prétendant supplanter les deux autres dans une lutte à mort. On peut, avec les *utilitaristes*, considérer les œuvres comme des « produits », comme des « marchandises » qui accomplissent leur destination lorsque, consommées par un public, elles lui procurent satisfaction. C'est bien sûr cette vision consumériste que les intellectuels critiques dénoncent, en partie à juste titre, comme le signe d'une « américanisation du monde ». On peut ensuite, avec les *romantiques*, voir dans l'œuvre réussie l'expression du génie propre à chaque peuple. Chaque nation possède son « esprit », sa « vie », et la langue, les institutions juridiques et politiques, mais aussi la culture en général en sont la manifestation d'autant plus parfaite qu'elles ne remettent pas en question ce dont elles ne sont que le visage immanent. On peut enfin, à l'opposé du romantisme, assigner à l'œuvre la tâche héroïque de subvertir les formes esthétiques du passé, de s'arracher, ainsi que le voulaient les révolutionnaires français, à ces codes déterminants que constituent les traditions nationales. *Consommation, enracinement, arrachement* : voilà les trois maîtres mots, les trois bannières sous lesquelles s'affrontent, aujourd'hui encore, les nouveaux croisés d'après la religion. Trois perversions possibles, aussi : la *démagogie* du « tout culturel », qui menace toujours l'utilitarisme, puisque le seul critère devient le succès, l'effet produit sur le public, à l'exclusion de toute autre unité de valeur. La chute dans le *nationalisme culturel et le folklore*, qui guette un romantisme étroit. Il oscille alors entre l'arrogance fascisante et la fausse humilité de l'artisanat local. Quant à l'idéologie de l'innovation, elle possède elle aussi ses perversions : dans l'*avant-gardisme* qui a tant caricaturé en cette fin de siècle le geste de la liberté en l'abaissant au rang d'une abstraction nue. Le contenu de l'art s'est alors réduit à n'être que la mise en scène des symboles de la rupture et de la subversion pour la subversion.

Les grands débats sur la culture auxquels on assiste depuis la mort des avant-gardes, au milieu des années 70, naissent souvent de ce que ces trois visions de la vie de l'esprit semblent inconciliables : l'avant-gardisme, qui a dominé la « haute culture » de ce siècle, s'oppose de façon tout aussi ré-

solue à l'amour romantique de la tradition qu'au règne cynique du marché. Quant au romantique, sa haine du déracinement inhérent à la culture moderne n'a d'égal que celle de la ploutocratie insolemment affichée par le monde libéral. Sans se soucier d'un conflit qui oppose à leurs yeux l'élitisme à la désuétude, les tenants de l'industrie culturelle poursuivent tranquillement la production de variétés et de divertissements mercantiles. Il faudrait donc choisir son camp, et de bons intellectuels nous somment avec la vigueur du désespoir de départager enfin le bon grain de l'ivraie. Les uns nous invitent à opter en faveur de l'innovation, pour le soutien fervent à la « culture difficile », mais « courageuse » ; les autres nous recommandent les valeurs sûres du patrimoine et des auteurs classiques.

Avant de tenter, si possible, de dépasser les limites d'une telle antinomie, il faut en percevoir clairement les enjeux implicites. Car, ne l'oublions pas, dans le conflit qui oppose de façon récurrente le romantisme aux Lumières, chacun possède contre l'autre de solides arguments et il n'est pas aisé de trancher sans réserves ni réticences en faveur d'un des deux camps. De quoi s'agit-il au fond ? Tout simplement de la définition de l'homme comme être de culture. Pour les romantiques, en effet, l'homme ne saurait être véritablement homme que parmi les siens, dans la communauté qui toujours déjà l'englobe et le façonne sur le modèle de la langue que nous apprenons, certes, mais ne créons pas nous-mêmes. De là la critique adressée en permanence aux partisans d'une liberté conçue comme transcendance : privé de sa culture, coupé de ses racines, l'homme qui prétend s'élever à la liberté perd en vérité la qualité d'être humain. Si le fait de posséder une culture est bien ce qui le distingue de l'animal, en s'émancipant de cette culture, il rejoint le règne du non humain. C'est dans cette optique que le déracinement apparaît comme déshumanisant.

Le philosophe héritier des Lumières partage aussi l'opinion selon laquelle la culture et l'histoire sont le propre de l'homme. Mais à ses yeux, le romantique *naturalise* cette caractéristique spécifique. Il en fait, pour ainsi dire, une seconde nature en l'identifiant à ce qui, *de l'extérieur*, s'impose aux hommes et les détermine de manière si exhaustive qu'à vouloir s'en évader ils basculent dans le néant. Pour lui, l'histoire n'est pas *tradition*, elle est *création, innovation, perfectibilité*. Elle n'est pas ce qui est reçu par les hommes du dehors, mais ce qui est construit par eux, non pas la négation de leur liberté au nom d'un passé intangible, mais bien son effet, inscrit dans une dynamique de l'avenir. Au romantique qui tient que l'homme abstrait n'est plus un homme, l'*Aufklärer* répond que c'est au contraire l'individu enraciné, de part en part déterminé par sa situation sociale et biologique, qui retourne à la nature et perd ainsi sa qualité d'humain.

On aimerait, c'est l'évidence, concilier les deux moments de ce conflit, s'affirmer comme appartenant à une communauté et cependant capable de s'en distancier. Car le geste de la distanciation est indispensable à l'innovation tout autant qu'à la simple critique : elle aussi suppose toujours un *écart* par rapport au réel dans lequel on risque sans cesse d'être immergé au point de ne plus pouvoir s'en détacher. Du reste, il est clair que

toute culture digne de ce nom, toute œuvre d'envergure, est à la fois *particulière*, enracinée dans un espace et dans un temps déterminés, et *universelle*, c'est-à-dire dotée de significations accessibles à d'autres hommes que ceux qui composent la communauté d'origine. C'est par là qu'elle devient *singulière*, qu'elle forme une « individualité », s'il est vrai que le singulier est la réconciliation du particulier et de l'universel.

Cette synthèse est donc féconde. Elle ne saurait cependant faire oublier que dans les trois moments qui la composent, le particulier, l'universel et le singulier, c'est bien le second, celui de l'arrachement, de la liberté conçue comme transcendance, qui constitue l'espace proprement humain. Car si nous ne disposions pas de la faculté de nous arracher à cette culture traditionnelle qui s'impose à nous comme une seconde nature, nous resterions, tout comme les animaux, *régis par des codes naturels*. Si nous ne pouvions la mettre en perspective et adopter sur elle le point de vue de la critique qui seul permet de la modifier et de l'inscrire dans une réelle historicité, notre culture originaria s'apparenterait aux mœurs des abeilles ou des fourmis et les sociétés humaines n'auraient pas davantage d'histoire que celles des insectes. La tradition, réduite à la pure et simple transmission du passé, se définirait dès lors comme l'*instinct* propre à une espèce humaine tout aussi programmée dans ses conduites que les autres espèces animales. C'est en ce point précis du débat, me semble-t-il, que les Lumières marquent un avantage décisif sur le romantisme. Et c'est là ce que l'écologisme comme le nationalisme radicaux tendent à occulter d'un même pas.

Réformisme : Faut-il regretter le temps des prophètes, l'époque où l'usage de l'intelligence se limitait parfois au choix d'un « camp » ? Les clivages les plus simplistes — pour ou contre la révolution, le capitalisme, l'aliénation, la « violence symbolique », l'autogestion, etc. —, suffisaient à départager le bien du mal sans qu'il fût besoin pour quiconque de les approfondir. On discutait de la démocratisation de l'enseignement, des nationalisations, de la croissance zéro ou du rôle respectif de l'URSS et des Etats-Unis dans l'ignorance complète des données les plus élémentaires. La lutte des idées n'étant que la poursuite de celle des classes par d'autres moyens, tout n'était que prétexte à l'expression des choix éthiques de la raison stratégique. Sinistre époque, en vérité, où la ligne de démarcation entre les intellectuels, véritables idéologues professionnels, et les experts rivaux à leurs carrières administratives permettait à chacun d'éluder les questions décisives.

La fin de ces querelles politico-théologiques marquerait, dit-on, l'avènement d'une ère gestionnaire, où la politique se réduirait à une technique parmi d'autres. Le pire n'est pas toujours certain. Si l'on veut revaloriser la politique comme sphère autonome de décision collective, faire contrepoint au repli individualiste vers l'éthique et la culture de soi auquel on assiste aujourd'hui de toute part, il faut reformuler les principes du réformisme démocratique en le situant dans l'optique de la fin du théologico-

politique. Ce qui supposera sans nul doute une redéfinition du rôle des politiques et des intellectuels : loin d'avoir à fournir à nouveau de « grands desseins messianiques », il leur faudra contribuer à organiser, éclairer et trancher les grands débats dont l'absence devient insupportable à des citoyens quittant l'âge de la minorité. C'est dans cette direction qu'il faut innover¹.

Voici, je crois, à quoi tient l'erreur de ceux qui perçoivent encore la chute de l'idée révolutionnaire sur le mode d'un deuil irréparable et associent dès lors le réformisme à l'eau tiède sans couleur ni saveur : faute d'avoir compris qu'en démocratie laïque la politique devait quitter le giron religieux, ils ne voient que le mauvais côté de l'histoire — d'autant qu'il coïncide le plus souvent, c'est une simple question de fait mais elle a son importance, avec leur propre jeunesse. En vérité, si l'espace démocratique est bien celui de la critique interne, de cette critique qui s'exerce au nom des principes démocratiques eux-mêmes plutôt qu'en référence à un « ailleurs » radical, passé ou avenir, ils devraient, puisqu'ils se disent démocrates, fêter comme il convient ce deuil libérateur et salutaire : car, *pour la première fois sans doute dans l'histoire de l'humanité, nous vivons le temps où cette critique, que les Aufklärer appelaient déjà de leurs vœux, atteint le seuil minimal de la maturité.* Le réformisme n'est pas la forme dont on doit bien se contenter, faute de mieux, lorsque l'espoir révolutionnaire fait défaut, mais il constitue l'unique attitude correspondant à la sortie du monde de l'enfance. Non seulement il est seul compatible avec le rejet démocratique des lignes partisans et des autorités dogmatiques, non seulement il cesse de faire miroiter l'espoir mystique d'un travail militant pour l'au-delà du monde réel, mais il ouvre, à la différence de l'idéologie révolutionnaire qui s'oriente à un terme ultime, un espace *infini* pour la réflexion et pour l'action.

Aussi étrange que cela puisse paraître, c'est là ce que n'ont pas compris les réformistes eux-mêmes, depuis Jaurès et Blum jusqu'aux actuels représentants de la gauche démocratique. Relisez par exemple le fameux discours du congrès de Tours, qu'on présente pourtant volontiers comme la charte du réformisme moderne : au moment même où il combat le léninisme et ses vingt et une conditions scélérates, Blum ne cesse de souligner, ce sont ses propres termes, l'« identité des buts finaux » qui unit le socialisme au communisme. Pour l'un comme pour l'autre, assure-t-il, il s'agit de *mettre un terme ultime* à l'exploitation de l'homme par l'homme, donc d'en finir avec ce que Marx nommait la préhistoire de l'humanité. Et cette fin salutaire, ce point d'Archimède d'une nouvelle histoire d'après aliénation, il les trouve tout simplement dans la suppression de la propriété et de la division en classe. Idéologie qui dominera le *discours*, sinon la pratique de la gauche démocratique jusqu'aux nationalisations de 1981 !

1. Sur la naissance d'institutions ayant vocation à organiser le débat démocratique, voir le numéro consacré par la revue *Pouvoir* à la bio-éthique en automne 1990.

Ce qui doit retenir l'attention, ici, ce n'est pas le manque de « réalisme économique », comme disent les libéraux, mais l'erreur radicale, désastreuse pour le socialisme lui-même, sur la nature exacte du réformisme. Car le faire dépendre d'un « but final », d'une « dernière étape de l'histoire », c'est tout à la fois lier son sort, qu'on le veuille ou non, à celui du communisme, mais, plus profondément encore, l'inscrire dans une perspective qui demeure, au sens propre, *théologique*. Comme dans la religion chrétienne, c'est d'un ultime instant que dépend le salut, d'un moment absolu à nul autre semblable. Dans ces conditions, le réformisme est voué de façon inéluctable à *ne diverger du communisme que par les moyens, non par les fins*. Comment éviter, dès lors, qu'il n'en soit que la version affadie ?

Si l'on veut vraiment en finir avec le théologico-politique, si l'on souhaite enfin élever à pensée politique, à la véritable laïcité, il faut réinscrire le réformisme — la *critique interne de la démocratie, c'est tout un* — dans l'optique d'une tâche *infinie* et briser ainsi avec l'idée de but final. Car sur tous les autres plans, et les politiques, je le crains, sont les derniers à s'en rendre compte (pour autant qu'ils le fassent...), c'est par cette idée d'infinité que l'univers laïque tente de se réapproprier la question du sens de l'existence qui faisait tout le prix des « grands desseins » passés. Dans tous les domaines où l'héritage des Lumières s'est montré décisif, la notion d'infinité s'est imposée : qu'il s'agisse de la science, de l'éducation, de la culture, ou même de l'éthique, l'idée théologique d'un objectif dernier a perdu ses droits. Nous savons que nous avons affaire à des processus sans fin, que le *progrès* — que les écologistes radicaux tournent en dérision — ne saurait consister dans le fait d'accéder à une étape finale, au-delà de laquelle toute question disparaîtrait. *Et c'est dans l'idée même de cette infinité que l'être humain, désormais défini par sa perfectibilité, réaménage la question du sens*. Pourquoi la politique échapperait-elle à la logique de la sécularisation qui a gagné toutes les autres sphères de la culture ?

ANDREA MANZELLA *

Crépuscule d'une partitocratie

Au lendemain des élections du 5 avril 1992, le système politique italien apparaît profondément modifié. Le vote entraîne au moins six conséquences politico-institutionnelles d'importance.

D'abord les résultats électoraux eux-mêmes¹ : des quatre partis de la coalition, la Démocratie chrétienne a perdu 4,6 % des voix (mais en termes relatifs elle accentue sa domination par rapport aux autres partis avec 30 % des voix qui en font un parti géant par rapport aux 16 % du PDS (ex-communistes), deuxième parti, et les 13,6 % du PSI, troisième parti). Le Parti socialiste a perdu environ 1 %. Le Parti social-démocrate a également reculé. Le petit succès du Parti libéral (+ 0,7 %) ne suffit pas à lui seul à empêcher la première grande conséquence des élections : pour la première fois en Italie la coalition de Gouvernement sortante perd la majorité des voix à une élection législative (passant de 53,7 % à 48,8 %). La traduction des voix en sièges permettra à la coalition quadripartite de conserver une légère majorité (de 15 sièges à la Chambre et de 4-5 sièges au Sénat) grâce aux mécanismes autoréducteurs du système proportionnel italien. Ce vote a immédiatement été interprété comme une motion de défiance de l'électorat contre le Gouvernement et les quatre partis qui le soutiennent. Quelques heures après la proclamation des résultats, le leader de la DC, Arnaldo Forlani, annonçait sa démission, entérinant ainsi cette interprétation.

Seconde grande conséquence de ces élections : la défaite du Gouvernement ne signifie pas la victoire de l'opposition. Celle-ci était centrée sur le Parti républicain et sur les ex-communistes. Le PRI avait joué l'année précédente (le 13 avril 1991) un rôle déterminant dans la rupture du système

* Trad M. Portelli.

1. Les résultats se réfèrent à la branche la plus représentative du Parlement : la Chambre des députés pour laquelle sont électeurs les citoyens majeurs (de plus de 18 ans, alors qu'au Sénat l'électorat doit avoir plus de 25 ans), le système électoral y est plus proportionnel et le nombre des élus plus nombreux (630 à la Chambre, contre 315 au Sénat).

de Gouvernement à cinq (pentaparti) qui fonctionnait depuis dix ans. Son opposition avait rapidement pris le caractère d'une opposition antisystème à travers la critique des excès de la partitocratie (quelqu'un l'avait même appelé : « un parti antiparti »). Le modeste succès enregistré le 5 avril (+ 0,7 %) est donc décevant si l'on considère le rôle pionnier qui a été le sien. Pessimisme confirmé, en revanche, pour le PDS qui « devait » payer — et a payé — le prix de sa conversion non seulement par un recul des votes (— 9,9 %) en sa faveur mais aussi par le succès d'une liste de scissionnistes : Refondation communiste (5,6 %).

Un nouveau type de sujet politique s'affirme, en opposition radicale au système partitocratique (et à ceux que l'on considère comme ses soutiens les plus forts : l'Etat central et sa bureaucratie parasitaire et tentaculaire) : la Ligue du Nord. Au cours de la dernière législature elle n'avait qu'un seul représentant au Parlement, le sénateur Umberto Bossi, son leader ; elle obtient aux élections du 5 avril, 25 sénateurs et 55 députés. Elle se présente comme un grand parti régional mais avec une implantation sociale et des techniques de communication politique d'un type nouveau (qui utilise la modernité de la « classe non classe » et des mass media mais en la reproposant dans un langage populaire). Ses mots d'ordre ont cependant un caractère national : la lutte contre le gaspillage de l'Etat, la dénonciation de la répartition du secteur public selon les règles de la partitocratie, la protestation contre les carences de l'administration et la politique d'assistance (et non de développement industriel) pour le Mezzogiorno. Tous ses mots d'ordre sont ponctués de la menace d'une révolte fiscale. Le projet institutionnel proposé par la Ligue a lui aussi un caractère national : la création d'un Etat fédéral avec trois macrorégions au Nord, au Centre et au Sud. Seules les compétences en matière de défense et de politique étrangère relèveraient du pouvoir fédéral. Ce projet est associé à la menace ouverte d'une sécession nordiste. La Ligue justifie son projet, comme sa menace, par la nécessité de mesures radicales pour extirper le régime d'occupation partitocratique complètement réfractaire aux demi-mesures réformistes. La proposition fédéraliste est donc énoncée comme un contre-pouvoir au pouvoir des partis et la méthode employée — par un mouvement né étonnamment en Lombardie, région la plus riche et socialement la plus « vertébrée » du pays (et peut-être même d'Europe) — relève de la plus classique tradition antipartitocratique. On aborde ici la troisième grande conséquence des élections d'avril 1992 : la naissance d'un mouvement, au fort enracinement territorial dans les zones « décisives » d'Italie, qui « rachète » son régionalisme par l'adoption de la critique historique que font les minorités libérales-démocratiques italiennes de la partitocratie.

L'existence d'un système de financement occulte des partis était noire. Par l'intermédiaire de brasseurs d'affaires - hommes de confiance (mais cette confiance n'empêchait pas l'enrichissement personnel démesuré de ces hommes relais) de chaque parti, les entreprises qui emportaient le marché de tous travaux publics se voyaient imposer le versement d'une

somme d'argent répartie proportionnellement entre tous les partis qui avaient donné le feu vert à la réalisation. Evidemment, ces pots-de-vin (*tangenti*) pesaient *in fine* sur le budget public par l'augmentation sans cause des coûts des travaux et l'accroissement de leur durée.

Avant le 5 avril, les enquêtes de la magistrature sur les liens entre le monde politique et celui des affaires avaient permis de mettre au jour certaines affaires étouffées par la loi — réciproque — du silence entre les entreprises et les partis. Le procureur de la République de Milan — ville où une enquête dite « des mains propres » a ébranlé, avec des effets dévastateurs, la termitière de la corruption partitocratique — admet que « depuis le 5 avril, les gens parlent ». Bien que le réseau des complicités soit évident (n'épargnant même pas les partis de l'opposition tels que le PRI ou le PDS), le parti le plus atteint est le Parti socialiste. Il y a trois raisons à cela. Tout d'abord les socialistes ont été pratiquement sans interruption responsables de la municipalité milanaise depuis la fin de la guerre. En second lieu les socialistes ont souvent tenté, par de lourdes attaques contre les juges, de jeter des doutes sur la régularité de l'enquête : polémiques boomerang immédiatement rejetées avec dédain par une opinion publique complètement acquise aux magistrats. En troisième lieu, des membres de la famille de Bettino Craxi sont directement impliqués : le leader socialiste paiera ainsi plus que tout autre le prix du scandale.

Mais, au-delà des responsabilités des partis et des hommes de partis individuellement, l'effroyable mécanisme d'appropriation illégitime des ressources publiques révélé par l'enquête a provoqué un effet de « délégitimation » générale du système des partis (et c'est la quatrième conséquence, indirecte, des élections de 1992).

Cette délégitimation est en partie responsable de l'éclatement, après les élections, de l'organigramme des sommets de l'Etat qui avait soigneusement été mis en place dans la phase finale de la dernière législature. Avec l'aval du Président sortant, Cossiga, on avait envisagé l'hypothèse d'un retour de Bettino Craxi à la présidence du Conseil et l'attribution de la présidence de la République à Giulio Andreotti (cf. *Pouvoirs*, n° 60, 1992).

L'hypothèse est balayée par le vote et ses implications. Cossiga a abandonné son poste avant la fin de son mandat, le 28 avril. Il l'a fait pour protester contre l'élection à la présidence de la Chambre de son « ennemi » Luigi Scalfaro. Scalfaro, vieux parlementaire (il l'est depuis 1946) énergique, survivant de l'Assemblée constituante, avait résolument défendu à la Chambre les équilibres constitutionnels contre les interventions protestataires et inconsidérées du Président de la République. Il succédera le 28 mai 1992 au Président démissionnaire Cossiga, à la suite d'une élection dramatique où il aura fallu pas moins de 16 scrutins pour parvenir à un accord — survenu après le spectaculaire attentat qui aura coûté la vie au juge Falcone. Le nouveau Président de la République pourra sans difficultés refuser à Bettino Craxi, usé par une défaite électorale et le scandale milanais, la charge de former le nouveau Gouvernement. Le leader socialiste ne pourra que revendiquer le privilège de suggérer son « rempla-

çant ». Ce sera Giuliano Amato, professeur de droit constitutionnel (cf. *Pouvoirs*, n° 18, 1981) vice-président du PSI et qui fut entre 1983 et 1987 sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil, puis, entre 1988 et 1990, ministre du Trésor et vice-président du conseil dans les Gouvernements Goria et De Mita.

La physionomie générale des sommets de l'État est ainsi complètement différente de celle imaginée avant les élections. L'illusion d'un immobilisme éternel garanti par la proportionnelle s'est évanouie. La nature même du Gouvernement formé par Amato est elle aussi différente. On pourrait qualifier le Gouvernement de « Gouvernement de service institutionnel » reposant sur une faible majorité — qui correspond à celle de l'ancien quadripartisme — mais dont la réalité politique s'appuie sur deux grands arguments : l'absence d'une véritable alternative du Gouvernement (le PRI, le FDS, les Verts, Refondation communiste ne réussissent pas à former une plate-forme commune d'opposition) et sur la nécessité de faire face à la crise financière aiguë de l'État concrétisée par la perte de confiance des citoyens dans la monnaie nationale et par la faiblesse défensive du système monétaire européen face à la spéculation internationale.

Le Gouvernement Amato est de fait lié par une véritable discipline de coalition. C'est un Gouvernement *open* qui fluctue librement (comme la lire) au Parlement, recherchant, tantôt d'un côté, tantôt de l'autre, des votes pour renforcer sa majorité. C'est un Gouvernement qui puise son unique force dans sa distance par rapport aux partis qui l'ont formé. Dans le même esprit la DC a établi unilatéralement pour « ses » ministres une incompatibilité entre charge de Gouvernement et mandat parlementaire, obligeant ainsi à se démettre de leur mandat parlementaire, sans possibilité de repêchage, les ministres démocrates-chrétiens qui venaient à peine d'être élus députés ou sénateurs.

Dans ce déclin de la partitocratie, le Parlement retrouve donc un rôle substantiel dans le choix et dans la vie du Gouvernement : c'est la cinquième — et principale — conséquence du vote du 5 avril.

Après les élections, une profonde crise s'est ouverte au sein de chaque parti, il ne s'agit pas de l'habituel règlement de comptes postélectoral entre majorités et minorités sur les résultats obtenus par le parti mais d'aborder des problèmes institutionnels essentiels :

- La forme même du parti est-elle encore un instrument d'organisation du consensus et de participation encore valable ?
- Y a-t-il des formes alternatives de financement de la vie politique ?
- Est-il nécessaire, après le procès national fait à la corruption, de mettre au rebut toute la classe politique qui, bon gré mal gré, a eu une responsabilité de direction politique durant le régime des partis ?
- Existe-t-il un « devoir » d'appuyer le « Gouvernement de service institutionnel » qui tente d'éviter au pays une débâcle financière totale, ou est-il permis de garder les mains libres en attendant une évolution plus intéressante pour son propre parti ?

Ces questions cruciales remettent en cause tous les leaderships des partis et sont à l'origine des congrès extraordinaires — annoncés — de refondation. A la fin de ce mois de septembre 1992, les partis italiens se trouvent en régime d'administration provisoire. Les vieux leaders connaissent des pulsions contradictoires : la peur de livrer des espaces à des poussées de désagrégation va de pair avec la crainte d'arriver trop tard à l'inévitable renouvellement ; s'y ajoutent des considérations sur leurs propres destins personnels.

Comme d'habitude, l'éternelle DC est le parti qui évolue le mieux dans ce scénario d'incertitude. Elle aussi se dirige vers son congrès de réorganisation programmatique. Entre-temps, dans un climat d'unité œcuménique, elle a nommé secrétaire du parti un *homo novus*, le député lombard Mino Martinazzoli et « récupère » le député Mario Segni, leader du mouvement pour les référendum sur le point de provoquer une scission. A la « bourse » mouvementée des partis italiens — mis à part évidemment le cas de la Ligue et celui de l'extrême droite, le Msi n'étant pas touché par l'enquête « mains propres » — la DC apparaît comme l'organisation qui se porte le mieux.

D'un point de vue institutionnel, il est intéressant de souligner l'amorce d'un réel *aggiornamento* interne des différents partis, dont le caractère radical investit la forme d'enracinement social, l'organisation administrative et culturelle, la démocratie interne (c'est la sixième conséquence du vote d'avril 1992).

Telle est donc la cascade d'effets induits qui atteint le système politique italien après les élections. La vieille majorité est tenue en échec mais il n'existe pas d'opposition pour le Gouvernement ; la question morale ôte toute légitimité à l'ancien *caucus* alors que naît un parti régional à la configuration encore indéfinie ; le Parlement se découvre une fonction supplétive inattendue face aux bouleversements internes des partis. Et au moment où tout cela arrive, le problème d'un nouveau système institutionnel prend une importance démesurée. Occupés à leur propre renouvellement les partis doivent également renouveler l'Etat.

Le 9 septembre, les travaux de la commission parlementaire pour les réformes institutionnelles ont commencé. Elle est composée de 60 membres dont les leaders des partis. Elle est présidée par Ciriaco De Mita, ex-président du Conseil et ex-secrétaire de la DC (un homme qui depuis des décennies a axé tout son projet politique sur les réformes institutionnelles). Une loi constitutionnelle *in itinere* simplifiera la procédure de révision prévue par l'article 138 de la Constitution et attribuera à la « commission bicamérale » des pouvoirs d'instruction législative. Quatre comités y travaillent : l'un concerne la forme de l'Etat, le second la forme de Gouvernement, le troisième la loi électorale et un quatrième les garanties.

Mais on a le sentiment que le temps est terriblement limité pour apporter une solution aux deux priorités qui se dégagent du système : la nécessité de mettre en place des institutions donnant une nouvelle légitimité au pouvoir politique (après la chute catastrophique des bases du consen-

sur lequel s'appuyait le précédent), ainsi que des procédures décisionnelles dans l'Etat adaptées aux rythmes et à l'importance (politique et sociale) des interventions imposées par l'ampleur de la crise financière.

Sur l'un et l'autre point des propositions raisonnables ont été avancées : mais les résistances de *l'ancien régime* semblent démontrer que, même en situation de *stress* de l'Etat, la cause du salut public ne parvient pas complètement à l'emporter.

Sur le premier point, une lutte féroce a été engagée à la Chambre pour empêcher que les citoyens puissent élire directement les maires, sans la médiation des partis (un système par contre adopté, en vertu de son autonomie spéciale, par la région Sicile, le 13 août 1992 : signe des temps).

Sur le second point, une tempête de critiques a accueilli, le 9 septembre, un projet du Gouvernement Amato visant à donner au Gouvernement une délégation triennale en matière de « pouvoirs permettant d'assurer la stabilité économique » dans les cas d'urgence financière (la Constitution italienne est, peut-être, l'unique charte européenne à ne pas régir le cas d'état d'urgence). Les projets de la fin de la dernière législature concernant l'impossibilité pour le Parlement d'amender le budget et la loi financière ainsi que les décrets-loi n'ont même pas été repris : ils sont pourtant devenus des instruments nécessaires à la gouvernabilité.

Toutes les causes possibles (et quelques autres encore) de rupture du régime des partis, avec leurs effets désastreux (cf. *Pouvoirs*, n° 60, 1992) se sont donc cumulées. Mais quand un régime décline il y a toujours quelque chose pour résister à ce que l'on peut encore faire pour éviter le pire. C'est la vieille tentation d'appeler « révolte », ce qui est, manifestement, une « révolution ».

*L'avenir du binôme institutionnel : Union européenne - Régions ?**

CLAUDE OLIVESI**

Les enjeux du Conseil européen de Maastricht des 9 et 10 décembre 1991 ont été suffisamment soulignés pour qu'il ne soit pas utile d'y revenir. Notons simplement que ce sommet constitue à la fois l'aboutissement d'une démarche et le commencement d'une nouvelle étape. Aboutissement, car deux ans plus tôt, à l'initiative du chancelier Kohl et du Président Mitterrand, les sommets de Dublin (avril-juin 1990) décidaient de lancer deux conférences intergouvernementales sur les unions politique, économique et monétaire. Leurs conclusions, si elles étaient acceptées par les Etats membres de la Communauté, déboucheraient alors sur la rédaction d'un nouveau traité instaurant à la place de la Communauté l'Union européenne. Il s'agissait, en fait, après le pas accompli par l'Acte unique européen de 1987, de procéder aux franchissements de nouvelles étapes « intégrationnistes » (économiques et politiques) appréhendant les nouvelles données du Continent européen et principalement l'effondrement du système soviétique et ses répercussions.

Ce principe a donc été retenu à Maastricht, ouvrant ainsi une nouvelle étape dans la construction de l'Europe communautaire. On mesure encore mal les conséquences de ce nouveau pas (le nouveau traité a été signé le 7 février 1992 et durant la même année dix des douze membres de la CEE l'ont ratifié). A Maastricht les contours de l'Europe ont sans doute changé, mais il est encore difficile de dire exactement ce que sera l'Europe de demain dans ce « fatras juridique », pour reprendre l'expression de J.-P. Cot¹. Au mieux percevons-nous cette impérieuse néces-

* Le titre renvoie à une expression d'Edgard Faure président fondateur en 1985 de l'« Assemblée des régions d'Europe » ; rapportée par D. Turpin, La Communauté européenne et les Régions, *Europe : Collectivités territoriales et problèmes locaux*, p. 6, Bordeaux, LCF éd., 31 octobre 1991.

** Maître de conférences en sciences politiques, Université de Corse.

1. J.-P. Cot, *Tribune de l'Europe « De la Communauté à l'Union »*, n° 11, décembre 1991.

sité de la stabilisation de l'Europe communautaire par rapport aux évolutions erratiques du reste du continent. Tout le problème, bien évidemment, est que cette stabilisation dans une richesse économique relative et un haut niveau de développement politique ne soit synonyme d'exclusion pour les sociétés qui viennent de s'affranchir de quarante années, voire plus, d'un désastre politico-économique et qui observent avec considération et espoir le système communautaire. En même temps, la réalisation de l'objectif évoqué — l'Union européenne — devrait permettre à chacune des entités membres de la Communauté d'abandonner ses habits de puissance moyenne, dans le meilleur des cas, pour endosser ceux, mais ensemble, d'une grande puissance. L'ambition est considérable au moment où, depuis Minsk et Alma Ata, la Communauté des Etats indépendants a remplacé l'Union soviétique. Elle devra réaliser les synthèses complexes des quatre points cardinaux. C'est à ce prix, et à ce prix seul, que l'on pourra éviter les dangers contenus dans les rêves évanouis, mais potentiellement réactivables, de la « Mitteleuropa » ou de la « Pentagonale »¹.

La réalisation de l'Union européenne, économique et monétaire, participerait ainsi à une accélération des déplacements des lieux de pouvoir. Dès lors on ne peut faire l'économie de l'analyse de cet ensemble nouveau dans lequel 345 millions d'individus, avec leurs diversités, seront appelés à vivre, et l'évocation des conditions à réunir pour que leurs richesses ne soient broyées dans le moule d'un modèle dominant.

I — UN SYSTÈME COMMUNAUTAIRE EN DEVENIR ?

L'entrée en vigueur du nouveau traité aura inévitablement des incidences sur les ordres politiques internes propres à chacun des Etats. Les normes fondamentales d'Allemagne, de Belgique, d'Espagne ont été préalablement modifiées avant ratification.

En France, la direction fut indiquée, dès le 15 décembre 1991, par le Président de la République et précisée par la décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 1992.

Saisi par F. Mitterrand sur la base de l'article 54 C, le conseil y souligne les dispositions du traité qui, en l'état, n'étaient point compatibles avec la Constitution nécessitant de la sorte une révision préalable du texte constitutionnel : droit de vote et éligibilité des ressortissants de la Communauté résidant en France aux élections municipales ; instauration de la monnaie unique et de la politique des visas. Selon la haute autorité, les politiques proposées dans ces secteurs conduiraient à une remise en cause « des conditions

1. Association qui regroupait autrefois l'Italie, l'Autriche, la Yougoslavie, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, soit les provinces de l'Ancien Empire austro-hongrois, cité par O. Duhamel, *Le pouvoir politique en France*, PUF, septembre 1991, p. 331.

essentielles de l'exercice de la souveraineté ». Aux termes de la procédure de révision le Congrès réuni le 23 juin adoptait le projet de Loi constitutionnelle révisant la Constitution du 4 octobre 1958 par insertion d'un titre XIV nouveau intitulé « Des communautés européennes et de l'Union européenne » et par modification de trois autres articles, moins liés à la construction européenne (art. 2, 54 et 74). Pour la première fois la référence à la Communauté européenne se trouve consacrée dans une constitution française à l'occasion d'une révision sans précédent depuis 1958.

Nous sommes là en présence d'une manifestation de ce phénomène, contenu dans l'œuvre communautaire dès son commencement, et que certains dénomment péjorativement la supranationalité. Celle-ci, « épouvantail d'autant plus redoutable que cette notion échappe à toute définition »¹, consiste à faire plier les volontés nationales en fonction de décisions prises en dehors des cosmogonies politiques traditionnelles.

L'originalité du système communautaire et son exemplarité d'une certaine manière² s'analysent en ce qu'ils constituent « un cadre dans lequel les Etats ont accepté d'exercer en commun certains attributs de leur souveraineté ; l'autorité commune qui résulte de ce système est appelée à prendre en charge des questions que la souveraineté de chacun de ses membres ne leur permettrait pas de traiter seuls ».³ On conçoit clairement que cette autorité commune, détentrice d'une souveraineté européenne, et bien que reposant sur l'adhésion des Etats membres, ne représente pas/plus la somme des souverainetés nationales. Elle possède une dimension nouvelle, qui lui est propre, et qui doit assurer la défense et la promotion de cet intérêt communautaire. Chacun sait parfaitement que l'intégration est différente par nature de l'addition ; le « communautarisme » en donne l'illustration sur le plan politico-juridique. La question se déplace alors et il s'agit de savoir, comme le souligne Jean Boulouis, « si la structure institutionnelle, dont cette communauté a été dotée... comporte des embryons d'une structure étatique capable, le moment venu, de recevoir en titre une souveraineté dont l'exercice sera réparti suivant les modèles qui caractérisent un Etat fédéral »⁴.

Les débats sur le concept de subsidiarité prolongent cette analyse. « Juridicisée » par l'Acte unique européen à propos de l'environnement (art. 130 R), elle figure à l'art. 3 B du nouveau traité. En vertu de ce principe « les décisions sont prises le plus près possible des citoyens » sauf

1. Jean Boulouis, Le sort des noyaux durs de la souveraineté nationale, in *L'Administration française face à l'intégration européenne*, *Administration*, n° 149, 15 octobre 1990, p. 21-31.

2. Les solutions avancées pour résoudre la crise constitutionnelle canadienne qui perdure depuis juin 1990, les propositions formulées (un temps) en Tchécoslovaquie ou en Yougoslavie, comme la création de la Communauté des Etats indépendants ne donnent-elles pas une force inattendue à ce système communautaire ?

3. Jean Boulouis, réf. cit.

4. *Ibid.*

s'il est plus performant de les engager au niveau européen. « La Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc... être mieux réalisés au niveau communautaire. »¹ Ce principe, sur lequel repose le fédéralisme, impliquera une redistribution, pas simple, des rôles selon un schéma faisant intervenir l'Union — les Etats membres et les échelons infra-étatiques.

L'intégration européenne ne pouvait pas ne pas produire des effets sur les Etats membres et leurs administrations. Celle-ci allait entraîner la naissance d'une souveraineté nouvelle. En schématisant, la mise en commun à l'échelle européenne suppose une réduction des compétences dévolues aux institutions étatiques. Or cette dépossession par le haut se produit en même temps que la plupart des Etats transfèrent à leurs « démembrés » infra-étatiques, du fait des processus de décentralisation plus ou moins hardis, de nouvelles compétences, comme en témoigne en Espagne la signature d'un nouveau pacte autonome le 28 février 1992².

Pour les régionalistes les plus fondamentalistes, ce double processus ne peut être que positif. Ses effets produiront une érosion des Etats-nations, conduisant les collectivités décentralisées à communiquer directement avec le sommet européen. Les formes étatiques seraient ainsi travaillées par la double attraction des nouvelles structures communautaires et décentralisées comme le constate Edgar Morin en affirmant : « L'Etat national est devenu trop petit... le dépérissement de la souveraineté absolue de l'Etat-nation suit son cours inexorable... La mission de l'Europe est de dépasser l'Etat-nation qu'elle a créé... »³ On connaît la controverse que produit chez les défenseurs de l'Etat-nation, l'alliance des thèses girondine et communautaire. La discussion parlementaire sur le nouveau statut de la Corse, en novembre 1990, en a fourni une parfaite illustration. Pierre Mazeaud soulignera dans son intervention à l'Assemblée nationale, les dangers que recèle la concomitance des démarches : « L'Etat français risque de disparaître dans l'Europe des régions au profit d'un Etat européen, dont les composantes seraient ses anciennes provinces qu'il a fallu tant de siècles pour réunir sous la bannière du roi. »⁴

Michel Debré en donne un résumé édifiant, fidèle en cela à la doctrine gaulliste de l'Europe des Nations : « Pour les supranationaux la mission

1. *Traité de l'Union européenne*, p. 14-15.

2. Celui-ci a été conclu entre le Premier ministre P. Gonzalez et le leader du principal parti d'opposition (le Parti populaire) J.-M. Aznar. Il permet de transférer aux Communautés autonomes (10 sur 17) 32 nouvelles compétences, accélérant ainsi le processus de dévolution des responsabilités du Centre vers la périphérie : Espagne : pays des autonomies, *Le Monde*, 19-20 avril 1992.

3. Edgar Morin, Espoirs et peurs d'Europe, *Le Monde*, 1^{er} juillet 1992.

4. Voir à ce sujet Claude Olivesi, Motivations gouvernementales pour une réforme, *RFDA, Le Nouveau Statut de la Corse*, 7 (5), septembre-octobre 1991, p. 706-720.

de l'Europe est de tuer l'Etat national. »¹ Cette thématique alimentera, durant la campagne du référendum du 20 septembre 1992, les positions des partisans du « non à Maastricht » qu'ils se situent au sein de l'opposition nationale ou ailleurs. Cette méfiance et la mise en garde polémique formulée dès 1981 contre le régionalisme considéré comme « une des recettes pour tuer l'Etat »² présentent ainsi les pinces de la tenaille qui aujourd'hui enserreraient l'Etat-nation.

Ainsi pour des courants de pensée divers (voire opposés), construction européenne et décentralisation conduiraient inévitablement à un rétrécissement de l'Etat-nation, pour le bonheur des uns et le malheur des autres.

Rompant avec cette analyse, d'autres observateurs, considèrent bien au contraire que l'évolution de la construction européenne et l'application du droit communautaire dérivé conduisent à un renforcement considérable de la puissance de l'Etat. Celui-ci « s'impose, selon le doyen M. Bourjol, dans le contexte de limitation de la souveraineté des Etats qu'induit l'intégration européenne, dans la mesure où l'Etat est appelé à exécuter ou mettre en œuvre les règlements et directives communautaires, et à assurer leur respect par les autorités locales »³.

Les conséquences du processus communautaire sont donc analysées en termes différents en raison principalement de l'originalité de l'ensemble européen-communauté de droit. Le droit communautaire, sa primauté, son effet direct et son application nécessairement uniforme, représentent un puissant élément d'intégration et d'homogénéisation dont la Cour de justice des Communautés européennes est la gardienne vigilante. Sa mise en œuvre revient aux Etats membres qui se doivent d'y veiller par les moyens appropriés quelle que soit la répartition des compétences effectuée au profit des collectivités infra-étatiques.

Comme le souligne Jacques Biancarelli, seuls les Etats membres « sont responsables du comportement de leurs collectivités territoriales... en cas de manquement aux devoirs communautaires »⁴ quel que soit le degré d'autonomie dont elles disposent.

Les traités constitutifs de la communauté ont été négociés entre Etats et non entre ceux-ci et leurs « collectivités territoriales ». Il revient aux autorités centrales de surveiller avec le plus grand soin que soit respectée l'application du droit communautaire par leurs collectivités. C'est la raison pour laquelle les collectivités infra-étatiques, principalement celles

1. Michel Debré, l'Europe du renoncement, *Le Monde*, 3 août 1989 ; cette position a été reprise par Pierre Juillet qui fut conseiller politique du Président Pompidou et de Jacques Chirac, dans un article du *Monde* le 29 janvier 1992 intitulé « De Gaulle abandonné... ».

2. Cité par Ch. Cadoux in *Le concept d'autonomie en France, RSAMO*, n° 28, décembre 1989, p. 208-214.

3. Maurice Bourjol, Quelle réforme territoriale pour la France dans la perspective de 1992, *RSAMO*, n° 29/30, juin 1990, p. 35-62.

4. Jacques Biancarelli, La dynamique institutionnelle, in *CEE et collectivités locales, AJDA*, n° 12, 20 décembre 1991, p. 835-846.

disposant de la plus grande autonomie, s'inquiètent des effets pervers de la construction communautaire pouvant conduire à une recentralisation « ou ce qu'il est convenu d'appeler une renationalisation des politiques communautaires »¹. Cette question fut au centre des débats sur la révision de la Loi fondamentale allemande de 1949 ; les Lander souhaitaient que soit explicitement affirmée leur « souveraineté » et ont lié la ratification du traité par le Bundesrat à cette reconnaissance².

Un tel processus conduirait non pas à l'affaiblissement des Etats, mais à celui de leurs démembrements infra-étatiques. Se mettrait alors en place une construction à deux niveaux, un « communautarisme unitaire ou coopératif »³ : à la communauté les pouvoirs d'impulsion et de coordination, aux Etats l'exécution et le contrôle des mesures concrètes.

Les évolutions futures de la construction européenne sont loin d'être tranchées et dépendront largement des rapports de force et des compromis que ses acteurs auront élaborés. Une certaine hésitation de principe se dessine entre un système fondé sur des collectivités autonomes et puissantes et un autre où les Etats membres maîtriseront parfaitement leurs collectivités décentralisées relativement faibles. Il importe dès lors d'observer la place qu'occupent les collectivités locales et notamment les « régions » dans cet ensemble en évolution.

II — QUEL AVENIR DES RÉGIONS DANS L'ENSEMBLE COMMUNAUTAIRE ?

Ni les dispositions des traités instituant des Communautés européennes, ni les actes de droit dérivé (règlements, directives ou décisions) n'ont consacré en tant que telles les collectivités territoriales. En effet, comme le souligne Jacques Biancarelli⁴ : « Le traité CEE n'a en rien pour

1. Voir à ce propos l'article cité de J. Biancarelli et notamment les analyses que l'auteur, juge au tribunal de première instance des Communautés européennes, développe à propos de l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne : « Dans ces trois Etats membres à structures fédérales ou quasi fédérales, l'on estime que la construction européenne conduit de façon inéluctable au renforcement du pouvoir central et à l'affaiblissement des collectivités locales autonomes. » Ou encore à propos du nouveau statut de la Corse M. Bourjol (réf. cit.) constate qu'« aussi libéral (qu'il puisse être) la région de Corse... ne pourra, éventuellement, échapper au contrôle de l'Etat français que pour tomber sous la tutelle de la CEE ».

2. Le chancelier Kohl et les ministres-présidents des 16 Lander se sont entendus sur l'insertion d'un amendement constitutionnel garantissant les droits des Lander dans l'Europe unie. La Commission constitutionnelle commune aux deux chambres du Parlement a adopté le 26 juin 1992 un compromis sur les modifications à apporter à la Constitution. Celui-ci donne, notamment, aux entités fédérées un droit de regard sur les négociations menées par le Bund avec les instances communautaires, *Le Monde*, 24 juin et 28-29 juin 1992.

3. Terminologie empruntée à M. Fromont à propos des évolutions du fédéralisme allemand qualifié d'« unitaire équilibré ou coopératif », in M. Fromont et A. Krieg, *Introduction au droit allemand*, t. 2, chap. 93..., 1984.

4. Jacques Biancarelli, *La dynamique institutionnelle*, réf. cit.

objet ou pour effet de régir l'organisation administrative des Etats membres ou les compétences qu'ils délèguent à leurs collectivités décentralisées. » Il s'agit là d'un secteur relevant de la souveraineté exclusive des Etats membres. Les traités communautaires sont avant tout et pour l'heure, le résultat de compromis élaborés par les pouvoirs étatiques et non par les pouvoirs territoriaux, même si démonstration ne vaut raison.

Cependant ce terrain n'est pas resté vierge. Les progrès de la construction européenne, les élargissements successifs, la diversité et l'évolution des structures politico-administratives des Etats membres, la recherche par les instances communautaires (Commission-Parlement) de partenaires face aux réticences des Etats membres, le nécessaire renforcement de la cohésion économique de l'ensemble du territoire communautaire... font qu'aujourd'hui « les régions et l'Europe n'ont (plus) strictement rien à voir »¹. La prégnance de la construction européenne, consécutive aux transferts de souveraineté des Etats membres vers l'ensemble communautaire tout comme les incidences des processus de décentralisation conduisent nécessairement « à s'interroger sur le renouvellement des termes de la problématique classique concernant les relations du centre avec la périphérie »².

Ainsi la logique initiale du traité de Rome a été infléchie par la juridicisation de la politique régionale opérée par l'Acte unique européen de 1987. Elle résulte tout à la fois d'une pratique résultant de la création du FEDER en 1975 (Fonds européen de Développement régional), du poids croissant des Etats à structure fédérale ou quasi-fédérale, et de la nécessité du renforcement de la solidarité entre régions riches et celles moins développées de la Communauté européenne. Cette étape modifie les termes d'un dialogue jusque-là binaire Communauté-Etats membres par l'introduction d'un nouvel interlocuteur-partenaire : « les régions ».

Dans la lettre commune qu'ils adressèrent le 6 décembre 1990 au Président en exercice de la Communauté, le chancelier Kohl et le Président Mitterrand, manifestèrent leur souhait que le nouveau traité indique « comment les régions pourraient faire valoir leurs intérêts sur les questions essentielles les concernant »³.

Le traité de l'Union européenne y répond, au moins partiellement, pourrait bien favoriser l'acquisition par les collectivités territoriales, surtout régionales, d'un statut d'acteur voire d'objet de la construction européenne⁴.

La première difficulté est d'ordre épistémologique. Le concept de région ne correspond pas à une réalité commune à l'ensemble des pays membres de

1. Citation d'un ancien ministre de l'intérieur au Grand Jury RTL, *Le Monde*, du 5 février 1989. Le mot (plus) a été ajouté par nous.

2. A. Yagues et F. Chouvel, présentation de la collection « Collectivités territoriales et gestion locale », *Europe : Collectivités territoriales et problèmes locaux*.

3. La lettre commune de MM. Kohl et Mitterrand, *Le Monde*, 10 décembre 1990.

4. Thierry Debard, Rhône-Alpes : compétences et pouvoirs, in *L'intégration de Rhône-Alpes dans l'espace européen du XXI^e siècle, Recherches en Sciences humaines*, n° 7, décembre 1991.

la Communauté. Qu'y a-t-il en effet de comparable entre un Land allemand, une communauté autonome espagnole, une région italienne ou française ? Analysons avec T. Debard les quatre entités composantes du « quadrige », association regroupant le Bade-Wurtemberg, la Lombardie, la Catalogne et Rhône-Alpes : « Si Rhône-Alpes est tout à fait comparable au Bade-Wurtemberg, à la Lombardie ou à la Catalogne du point de vue de sa superficie, du chiffre de sa population ou encore de son niveau de développement économique ; par contre ses institutions n'apparaissent que comme un très pâle reflet de celles des autres membres du quadrige. »¹

Cette comparaison illustre les véritables termes de l'enjeu du devenir des régions françaises : l'étroite corrélation entre leur statut juridique, leurs compétences et leurs moyens juridico-financiers. Ce déficit de « régionalisation » en France est de plus en plus souvent souligné par de nombreux acteurs. « Ainsi tout au long de nos frontières, les pays d'Europe sont-ils organisés en régions fortes dotées de pouvoirs... incomparables avec ceux que la France a accordés à ses régions », constatait Charles Millon. Et de conclure en forme de prophétie : « La France puisera demain sa force dans le dynamisme de ses régions ou bien elle s'affaiblira. »²

Les perspectives de révision constitutionnelle ouvertes par le Président de la République en novembre 1991, comme son intervention télévisée du 9 novembre 1992, ne mentionnaient nullement la constitutionnalisation des régions. Cet oubli a été corrigé par les propositions présidentielles rendues publiques le 30 novembre 1992. En effet, le chef de l'Etat a souligné que les enseignements de la décentralisation « pourraient conduire à retoucher les articles 72 et suivants de la Constitution »³. Trois directions ont été suggérées aux réflexions du Comité consultatif constitutionnel installé par le Conseil des ministres du 2 décembre dernier : ajouter les régions et les collectivités à statut particulier à la liste des collectivités territoriales ; hier la libre administration des collectivités locales à leur capacité de lever l'impôt ; examiner la compatibilité d'une assemblée unique avec le statut de département d'outre-mer.

Il faudra, bien évidemment, attendre de connaître les réflexions du « CCC » (au plus tard le 15 février 1993) et la suite qui leur sera réservée pour mesurer les progrès accomplis en ce domaine. La constitutionnalisation des régions aura, au moins, le mérite de corriger un hiatus apparu avec la loi du 2 mars 1982 instaurant une nouvelle catégorie de collectivité territoriale : les régions. Elle ne fera cependant pas disparaître une deuxième difficulté : celle de l'harmonisation des statuts régionaux à l'intérieur de cet espace communautaire sans frontière intérieure.

A supposer qu'elle soit d'actualité, la question renvoie à des traditions nationales fort différentes. Même si l'intégration européenne conduit à une

1. T. Debard, *ibid.*

2. Ch. Millon, L'effet Europe, *Le Monde*, 8 janvier 1992.

3. *Le Monde*, mercredi 2 décembre 1992 : « François Mitterrand fait connaître ses propositions de révision de la Constitution. »

redéfinition du concept d'Etat-nation, l'effort n'aura pas la même intensité en France, en Grèce, en Allemagne ou en Espagne. Sans oublier que la question, rappelons-le, reste pour l'heure de la compétence exclusive des Etats, et qu'il leur revient donc de prendre les initiatives nécessaires.

Pour la France, tout en préservant sa forme unitaire, certains proposent « un passage au régionalisme politique qui conférerait aux régions un rôle éminent dans l'Etat »¹. Du côté des instances communautaires de nombreux documents s'intéressent à la place des régions et à leur statut juridique. Parmi ceux-ci signalons la résolution « sur la politique régionale communautaire et le rôle des régions » adoptée le 18 novembre 1988 par le Parlement européen à laquelle est annexée la « Charte communautaire de la régionalisation »². Elle est une invitation faite aux Etats membres à « hisser les régions » au niveau le plus élevé de l'organisation politico-administrative en tenant compte de l'ordre juridique interne propre à chaque Etat.

Si elle ne détient nullement de caractère contraignant à l'encontre des Etats, seuls Conseil des ministres et Commission disposent du véritable pouvoir législatif communautaire, elle n'en possède pas moins une valeur heuristique... Le Parlement européen a, selon ses propres termes, souhaité verser « un document de travail pour l'avenir ». Celui-ci s'efforce de définir le concept de région, les institutions (une assemblée régionale élue au suffrage universel et un Gouvernement régional politiquement responsable), les principes de l'autonomie financière, les compétences, notamment en matière de coopération transfrontalière.

La charte propose en outre de fonder la participation des régions aux décisions des Etats et de la Communauté européenne sur « le principe du régionalisme coopératif, reposant sur des formules de coordination horizontale qui se substituent aux traditionnelles structures verticales des Etats centralisés ». Le principe retenu et suggéré par le Parlement européen aux Etats membres est celui de l'autonomie interne (ou régionalisme politique) déjà pratiquée, avec des nuances par l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et l'Italie.

Cette position a été réaffirmée par la II^e Conférence « Parlement européen - régions de la Communauté » qui s'est tenue à Strasbourg du 27 au 29 novembre 1991. Soulignant « que l'évolution communautaire entraîne également une évolution au sein des systèmes constitutionnels nationaux », la Conférence estime que l'union doit favoriser « le processus de réforme du système des rapports politico-institutionnels fondé sur une légitimité renouvelée de la Communauté..., des Etats membres et des autorités régionales et locales ». Elle demandait que les entités fédérées (quasi fédérées) et celles dotées d'une autonomie spéciale puissent être associées aux réunions du Conseil, lorsque celles-ci aborderont « des questions met-

1. T. Debard, *ibid.*

2. Résolution sur la politique régionale communautaire et le rôle des régions, Parlement européen, *JOCE*, n° C326/289-301 du 19 novembre 1988.

tant en jeu... tant leurs compétences que leurs particularités historiques, culturelles et linguistiques »¹. Ce texte émanation conjointe du Parlement européen et des représentants de 180 régions de la communauté, adopté peu de temps avant l'ouverture du sommet européen de Maastricht, illustre la volonté de donner aux « régions » une véritable place dans la construction du nouvel ensemble communautaire.

Le nouveau traité n'a, cependant, pas introduit de substantielles modifications au schéma initial. Il renforce la tendance contenue dans l'Acte unique européen grâce à laquelle, selon l'expression de J. Delors, « le chantier avait pu être ouvert »². On y retrouve, en effet, les dispositions sur « le renforcement de la cohésion économique et sociale » figurant au titre V de l'Acte unique. La réduction des écarts « entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées » est réaffirmée comme objectif de la Communauté³. Ceci conduit à la confirmation des principes qui ont présidé à la réforme des fonds structurels (partenariat-programmation, cohérence et synergie), ainsi que la vocation du FEDER « destiné à... la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté ».

Le traité sur l'Union européenne introduit en définitive essentiellement deux innovations. *La première* réside dans la constitution du « fonds de cohésion » avant la fin 1993, dans le but de contribuer au financement des projets dans les domaines de l'environnement et des infrastructures de transport. Selon le protocole « sur la cohésion économique et sociale » annexé au traité, les contributions financières sont destinées aux Etats membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire ; il s'agit essentiellement de régions appartenant à l'Espagne, au Portugal, à la Grèce et à l'Irlande auxquelles pourraient s'adjoindre les cinq Lander de l'ex-RDA.

La deuxième innovation est d'ordre institutionnel. L'article 198 A institue « un Comité à caractère consultatif composé de représentants des collectivités régionales et locales... dénommé Comité des Régions ». Il sera composé de 189 membres titulaires (autant de suppléants) désignés sur proposition des Etats membres, pour quatre ans renouvelables, par le Conseil statuant à l'unanimité⁴. Il appartiendra aux Etats de décider quelles autorités régionales et/ou locales devront y être représentées. La procédure de désignation de ces personnalités sera, sans aucun doute, fortement influencée par la forme des Etats membres. Le Comité pourra être saisi par le Conseil ou la Commission, mais non par le Parlement européen comme l'avait demandé la Conférence des Régions, émettre un avis de sa

1. Conférence des Régions, *Tribune de l'Europe*, n° 11, décembre 1991.

2. *Ibid.*

3. *Traité sur l'Union européenne*, réf. cit.

4. L'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni désigneront chacun 24 membres. L'Espagne 21 ; la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas, le Portugal 12 ; le Danemark, l'Irlande 9 et le Luxembourg 6.

propre initiative sur tous les secteurs touchant au « renforcement de la cohésion économique ». Son installation dans les locaux du Comité économique et social, qui malgré la qualité de ses travaux joue un rôle effacé dans la galaxie communautaire, revêt un caractère symbolique. Il faut donc espérer que compte tenu du poids croissant de la politique régionale, cette nouvelle institution trouvera peu à peu sa place au sein du dispositif communautaire.

Cette innovation se limite en définitive à la transformation du Comité consultatif des Collectivités régionales et locales, créé par décision de la Commission le 24 juin 1988, et à son introduction dans le nouveau traité.

L'originalité la plus grande, réside, en définitive, dans la multiplicité des références aux rôles des régions. Ainsi en matière de politique culturelle l'article 128 stipule que « la Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des Etats membres dans le respect de leur diversité nationale », ce qui paraît logique. Mais les rédacteurs ont tenu à souligner que cette diversité possédait aussi une dimension « régionale ». De même dans les secteurs de l'environnement « la Communauté... vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté » (art. 130 R-2). Ou encore à propos de la nouvelle politique des « Réseaux transeuropéens » (art. 129 B) voulue dans les secteurs du transport, des télécommunications et de l'énergie, le traité souligne que celle-ci « tient compte en particulier de la nécessité de relier les régions insulaires enclavées et périphériques aux régions centrales de la Communauté » ; ce qui constitue une reconnaissance juridique des spécificités liées à l'insularité.

L'efficacité de ces références dépendra, bien évidemment, de la mise en œuvre de mesures appropriées arrêtées en concertation avec les régions et mises en œuvre grâce à leur participation.

La période que nous traversons est anxiogène et la poursuite de la construction européenne ne sera en aucun cas un « long fleuve tranquille ». Mais face aux déséquilibres multiples, aux réticences diverses et aux peurs irrationnelles de fin de millénaire, l'Union européenne représente la seule réplique cohérente, la seule perspective ambitieuse. Sa réalisation progressive accélérera inévitablement un déplacement et la création de nouveaux lieux de pouvoirs. Maastricht en constitue une nouvelle étape, un noyau nécessaire qu'il faudra encore durcir.

Souhaitons qu'aux côtés des instances communautaires et des Etats membres les régions y prennent pleinement leur part favorisant ainsi le dépassement des nationalismes étriés, centraux ou périphériques, qui ravagent l'est du continent européen, mais aussi certaines parties de la Communauté. Ainsi, sera, pour un temps, écartée la menace contenue dans la prophétie de Pierre-Joseph Proudhon formulée dans son « principe fédératif » (1863) : « Le XX^e siècle ouvrira l'ère des fédérations, ou l'humanité recommencera un purgatoire de mille ans. »

Repères étrangers

(16 juillet 1992 - 30 septembre 1992)

PIERRE ASTIÉ et DOMINIQUE BREILLAT*

ARABIE SAOUDITE

17 septembre 1992 : **Conseil consultatif**. Le roi Fahd a nommé cheikh Mohammed ben Joubair, ministre de la justice, à la présidence du Conseil consultatif (Majlis aç-Choura) dont les 60 membres doivent encore être désignés par le souverain. Cet organe, sans pouvoir de décision, marque le début d'une timide évolution institutionnelle, entamée par l'adoption d'une loi fondamentale en mars 1992. Ce texte précise notamment les règles de la succession au trône, celui-ci devant être occupé par « le plus apte parmi les fils et petits-fils d'Ibn Saoud » (*Le Monde*, 5 août, et *Libération*, 18 septembre 1992).

BELGIQUE

17 juillet 1992 : **Souveraineté. Traité de Maastricht**. Par 146 voix contre 33 (Volkunie, Vlaams Blok et écologistes) et 3 abstentions, la Chambre des représentants a autorisé la ratification du traité de Maastricht. Le Sénat devra encore se prononcer, mais sa décision ne fait guère de doute. Toutefois, la Constitution devra être révisée pour tenir compte du droit de vote des ressortissants communautaires aux élections locales (*Le Monde*, 19-20 juillet 1992).

BRÉSIL

29 septembre 1992 : **Destitution**. L'Assemblée nationale brésilienne a voté, par 441 voix contre 38, l'ouverture de la procédure de destitution (*impeachment*) du Président Fernando Collor de Mello, 43 ans, qui avait

* Université de Poitiers.

accédé au pouvoir le 15 mars 1990 (cf. *RE*, 53), l'accusant de corruption. Les deux tiers des suffrages (324) des 503 députés étaient nécessaires.

Le Président est mis en congé de ses fonctions pour cent quatre-vingts jours, en attendant d'être jugé par le Sénat. Il demeure toutefois Président en titre jusqu'à son éventuelle condamnation. La charge présidentielle est assumée pendant cette période par le vice-président, M. Itamar Franco (*Le Monde*, 10, 25, 26 septembre, 1^{er} et 2 octobre 1992).

DJIBOUTI

4 septembre 1992 : **Constitution**. Une nouvelle Constitution a été approuvée par 96,84 % des votants (taux de participation 70 à 75 %). Le texte élaboré par le Président Hassan Gouled Aptidon, d'origine issa, au pouvoir depuis l'indépendance le 27 juin 1977, maintient un régime présidentiel fort, dans lequel le Premier ministre ne dispose que de pouvoirs limités. Les électeurs ont également décidé, par 96,79 % de oui, l'instauration d'un multipartisme limité à quatre formations au maximum. Le 28 septembre, deux partis seulement ont été légalisés : le Rassemblement populaire pour le progrès, jusqu'alors parti unique, et le Parti du Renouveau démocratique de M. Mohamed Djama Elabe.

Près des deux tiers du territoire passés, depuis la fin de 1991, sous le contrôle des maquisards du Front pour la restauration de l'Unité et de la Démocratie (FRUD) n'ont pas participé au scrutin (*Le Monde*, 5, 8 et 30 septembre 1992).

ESPAGNE

22 et 30 juillet 1992 : **Révision constitutionnelle, Traité de Maastricht**. Le Congrès des députés, puis le Sénat ont adopté à l'unanimité la première révision de la Constitution espagnole du 6 décembre 1978. Conformément à l'avis rendu le 1^{er} juillet par le Tribunal constitutionnel, selon lequel il était nécessaire de réviser la Constitution avant la ratification du traité de Maastricht, les parlementaires espagnols ont légèrement modifié l'article 13 alinéa 2 en ajoutant « et passif » à l'expression « droit de suffrage actif », afin de permettre aux ressortissants communautaires d'être élus lors des élections municipales. La Constitution espagnole autorisait, sous réserve de réciprocité, le vote des étrangers aux élections municipales.

Il n'y a pas eu lieu à référendum de ratification, une telle demande n'ayant pas été formulée par un dixième des membres de l'une ou l'autre chambre.

Le traité sur l'Union européenne devrait être approuvé à l'automne (*Le Monde*, 24 juillet et 1^{er} août 1992).

GRANDE-BRETAGNE

18 juillet : **Parti travailliste, Leader de l'Opposition.** M. John Smith, 53 ans, Ecossais, chancelier de l'Echiquier du « cabinet fantôme », a été désigné à la tête du Parti travailliste avec 91 % des voix des trois collèges électoraux (parlementaires, syndicats, militants), contre 9 % à M. Bryan Gould, ministre de la culture du « cabinet fantôme ». Ce dernier, en opposition avec les vues très pro-européennes de M. Smith, devait démissionner du « cabinet » le 27 septembre. Mme Margaret Beckett, responsable des affaires économiques, devient le « numéro deux ». M. Smith est le 14^e leader du parti depuis 1906 (*Le Monde*, 19-20, 21 juillet et 29 septembre 1992).

GRÈCE

31 juillet 1992 : **Souveraineté, Traité de Maastricht.** La « Vouli » (Parlement) a ratifié le Traité de Maastricht par 282 voix sur 300. Seuls sept communistes et un écologiste ont voté contre (*Le Monde*, 2-3 août 1992).

ITALIE

17 septembre 1992 : **Souveraineté, Traité de Maastricht.** Par 176 voix contre 16 et 1 abstention, le Sénat a autorisé la ratification du traité de Maastricht sur l'Union européenne. La Chambre des députés doit se prononcer lors de la session d'automne. Rappelons que l'article 75 de la Constitution exclut le référendum pour « l'autorisation de ratifier des traités internationaux » (*Le Monde*, 19 septembre 1992).

JAPON

26 juillet 1992 : **Chambre des conseillers.** Le renouvellement, tous les trois ans, de la moitié de la Chambre des conseillers a permis, cette année, au Parti libéral démocrate de reconquérir un certain nombre de sièges à la suite de sa défaite en 1989 (cf. *RE*, 52), sans toutefois pouvoir retrouver la majorité absolue. Les socialistes stagnent. Le Rengô no Kai, organisation politique de la confédération syndicale Rengô, qui avait fait une percée spectaculaire en 1989, n'obtient aucun élu. La participation électorale a été de 50,72 %.

Sur les 126 sièges à pourvoir, 50 l'étaient à la représentation proportionnelle dans une circonscription « nationale » et 76 au système uninominal majoritaire à un tour.

Partis	Sièges obtenus	Nombre total de sièges	Evolution (1989)
Parti libéral démocrate (PLD)	69	108	— 1
Parti socialiste japonais (PSJ)	22	71	+ 4
Komeito (bouddhistes)	14	24	+ 3
Parti communiste japonais (PCJ)	6	11	— 3
Rengô no Kai (confédération syndicale du secteur privé)	0	12	=
Parti démocrate socialiste (DSP)	4	7	— 1
Nouveau Parti japonais (NJP)	4	4	} + 4
Parti des sports et de la paix	1	2	
Autres partis	3	6	
Non inscrits	3	7	— 6
	126	252	

(Ambassade du Japon.)

LIBAN

23 août au 6 septembre 1992 : **Elections législatives.** Pour la première fois depuis 1972, le Parlement libanais était soumis à réélection après l'adoption, le 16 juillet, d'une nouvelle loi électorale. Celle-ci a instauré un scrutin de liste majoritaire à un tour, avec possibilité de panachage entre listes complètes ou partielles et candidatures individuelles, le résultat final devant se conformer à la répartition confessionnelle du pays : 50 % de chrétiens (pour 11 confessions) et 50 % de musulmans (pour 5 catégories). Le Liban a été découpé en douze circonscriptions au lieu de cinq comme cela était prévu par les accords de Taëf du 22 octobre 1989, pour élire 128 députés au lieu des 106 prévus par ce texte.

L'élection de la 9^e Assemblée libanaise s'est déroulée en trois temps. Le scrutin avait lieu le 23 août pour 51 sièges dans le Liban-Nord et la plaine orientale de la Bekaa, le 30 août pour 54 sièges à Beyrouth et dans le Mont-Liban, et enfin le 6 septembre pour 23 sièges dans le Liban-Sud.

Le scrutin a été caractérisé par le boycottage massif de la part des formations et de l'électorat chrétiens qui en avaient demandé le report. Seul le Liban-Sud a atteint un taux de participation de 50 %. Ce scrutin « déplorable » (F. Mitterrand) s'est déroulé sur un fond de crise sociale et à l'ombre du protectorat syrien. Le nouveau Parlement n'a été élu que par 20 % des 2 400 000 électeurs. Les consignes de boycottage ont profité au Hezbollah pro-iranien qui emporte une douzaine de sièges avec ses alliés. Pour la première fois, trois femmes siègent dans un Parlement qui n'est certainement pas à l'image politique du pays.

Les élections ayant été annulées dans la région du Kesrouan, un nouveau vote aura lieu le 11 octobre pour élire cinq députés maronites (*Libération*, 22-23 août 1992, *Le Monde*, 18, 19-20 juillet et 22 août au 10 septembre 1992).

MADAGASCAR

19 août 1992 : **Constitution, Référendum.** Une nouvelle Constitution, plus démocratique, instaurant la III^e République malgache a été adoptée par plus de 70 % des électeurs. Elle remplace la Constitution du 31 décembre 1975 qui avait été amendée en décembre 1989 avec la suppression du monopole de l'activité politique au profit du Front national pour la défense de la Révolution (FNDR).

L'adoption de ce nouveau texte doit tenter de mettre fin à la grave crise politique qui secoue le pays depuis le 10 juin 1991, afin d'obtenir le départ du Président Didier Ratsiraka, au pouvoir depuis le 15 juin 1975.

Des élections présidentielles et législatives doivent normalement se dérouler en octobre (*Le Monde*, 18 juillet et 21 août 1992).

MAROC

4 septembre 1992 : **Constitution, Référendum.** C'est à une écrasante majorité — 99,96 % des suffrages exprimés — (il n'y a eu que 4 844 non) que les Marocains ont approuvé la révision constitutionnelle, 95,25 % des inscrits ayant voté. Les modifications apportées à la Constitution du 10 mars 1972 tentent d'assurer un meilleur équilibre entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif, sans pour autant que diminuent les prérogatives royales. Les points essentiels de la réforme sont les suivants :

- Gouvernement : jusqu'alors, le Roi nommait à la fois le Premier ministre et les ministres et mettait fin à leurs fonctions. Désormais, il nomme et met fin aux fonctions des ministres sur proposition du Premier ministre. Il conserve toutefois le droit de récuser des noms. Dès sa désignation le Gouvernement expose son programme devant le Parlement. Il y a ouverture d'un débat suivi d'un vote de confiance ou de défiance.
- Parlement : il pourra créer des commissions d'enquête. Les parlementaires pourront poser des questions au Gouvernement, auxquelles il devra être répondu dans les vingt jours. L'état d'urgence n'entraînera plus la dissolution automatique de la Chambre des représentants.
- Un Conseil constitutionnel indépendant, composé de huit membres — dont cinq, y compris le président, sont nommés par le roi — est créé. Il peut être saisi par un quart des députés. Un Conseil économique et social est également institué.
- Droits de l'homme : le préambule fait désormais référence à l'attachement du Maroc aux « Droits de l'homme qui sont universellement reconnus », formule peu précise.

Les dirigeants de l'opposition — Istiqlal et Union socialiste des forces populaires (USFP) — avaient prôné la non-participation, considérant que

la réforme n'allait pas assez loin, mais leur critique a été peu vigoureuse. Ils auraient souhaité l'élection au suffrage universel direct de tous les députés, alors que la Chambre des représentants compte 204 députés élus au scrutin direct et 102 au scrutin indirect, désignés par les conseils locaux et les organisations professionnelles et syndicales. Ils auraient également voulu une responsabilité du Gouvernement devant le Parlement et non pas aussi devant le Roi, ainsi que la garantie de l'égalité de l'homme et de la femme (*Le Monde*, 22 août, 2 et 6-7 septembre 1992).

NOUVELLE-ZÉLANDE

19 septembre 1992 : **Référendum consultatif. Mode de scrutin.** Les électeurs néo-zélandais ont été consultés sur le mode de scrutin qui sera appliqué lors des élections législatives. 48 % des électeurs se sont prononcés sur les deux questions qui étaient posées. 84,5 % des votants se sont prononcés pour l'abolition du système uninominal majoritaire à un tour et 70,3 % ont exprimé leur souhait en faveur d'un système proportionnel personnalisé proche du système allemand, parmi les quatre systèmes qui étaient proposés. Le choix définitif du nouveau mode de scrutin sera fait en même temps que les prochaines élections législatives en octobre 1993. La Nouvelle-Zélande, qui connaissait un bipartisme à l'anglaise avec le National Party (conservateur) et le Labour Party, risque de s'écarter de ce schéma (*Le Monde*, 22 septembre 1992, et *Ambassade de Nouvelle-Zélande*).

SUISSE

27 septembre 1992 : **Votations fédérales.** Les citoyens helvétiques étaient appelés à se prononcer sur six questions. L'attention était fixée surtout sur celle relative aux nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA), projet devant faciliter les liaisons transalpines intéressant l'Europe, et certains y ont vu un scrutin préparatoire au référendum du 6 décembre qui sera consacré à l'Espace économique européen, test capital dans la perspective d'une adhésion de la Suisse aux Communautés européennes. Les Suisses ont répondu positivement à quatre questions sur six, à savoir :

- **Projet NLFA** : oui 63,5 %. Le non l'a emporté dans un canton (Uri) et les deux demi-cantons d'Appenzell. En revanche, Genève a voté à 85 % en faveur du projet.
- **Loi fédérale sur les droits de timbre** : oui 61,5 %. Le oui l'emporte dans tous les cantons atteignant 71,3 % à Genève. Le Parti socialiste avait demandé le référendum, estimant le projet, qui tendait à réviser la loi afin d'accroître la compétitivité internationale de la Suisse, trop généreux à l'égard des banques.

- Loi sur le droit foncier rural : oui 53,6 %. Il s'agit de permettre aux agriculteurs d'acquérir plus facilement des terres. Le oui l'a emporté dans 18 cantons. Les cantons ou demi-cantons de Schwytz, Obwald, Zoug, Grisons, Argovie, Vaud, Valais et Jura ont voté non.
- Loi sur les rapports entre les conseils : oui 58,2 %. La réforme vise à permettre une meilleure participation du Parlement à la politique extérieure, à supprimer la limitation à six ans de la durée des mandats au sein des commissions permanentes et à instituer, après trois lectures dans chaque chambre, une conférence de conciliation pour tenter de surmonter les divergences entre les deux chambres. Le non l'a emporté dans sept cantons ou demi-cantons.

A l'inverse, les électeurs ont rejeté à une large majorité deux autres projets relatifs au Parlement :

- Loi sur les indemnités parlementaires : non 72,5 %. Tous les cantons ont répondu négativement à cette proposition de faire passer l'indemnité parlementaire, qui est d'une moyenne annuelle de 54 000 à 60 000 FS, à un taux allant de 82 000 à 90 000 FS. On notera que l'indemnité versée aux membres du Conseil des Etats est à la charge des cantons...
- Loi sur les coûts d'infrastructure : non 69,4 %. Seul le canton de Genève — à la faible majorité de 51 % — s'est prononcé en faveur du oui. Le texte prévoyait la création d'une allocation de 30 000 FS au maximum permettant aux parlementaires l'engagement de collaborateurs pour les aider dans leur tâche. Le comité référendaire qui avait demandé le référendum s'opposait à un « Parlement professionnel ».

La participation à ces votations a été de 45,2 %, les plus civiques étant une nouvelle fois (cf. *RE*, 63) les électeurs de Schaffhouse (68,7 %) et les moins ceux du Jura (33,4 %).

Toutes ces questions ont été soumises à votation sur initiative populaire (*Le Monde*, 27-28 septembre 1992, *Ambassade de Suisse*).

TCHÉCOSLOVAQUIE

22-23 juillet 1992 : **Etat**. A la suite des élections parlementaires de juin (cf. *RE*, 63), les premiers ministres tchèque et slovaque, MM. Vaclav Klaus et Vladimir Meciar, ont conclu un accord décidant de la partition de la Fédération tchécoslovaque en deux nouveaux Etats indépendants : la Bohême-Moravie et la Slovaquie, à compter du 1^{er} janvier 1993. Les deux pays devraient cependant rester liés par des traités notamment dans les domaines de la défense et de l'économie. Cet accord ne sera pas soumis à référendum, mais devra être ratifié à la majorité des trois cinquièmes dans les deux chambres de l'Assemblée et dans les deux parties — tchèque et slovaque — de la Chambre des Nations.

Cet accord était rendu nécessaire par la proclamation, le 17 juillet, par le Parlement de Bratislava de la souveraineté de la Slovaquie par 113 voix sur 150. Le 1^{er} septembre ce même Parlement a adopté, par 114 voix contre 16 et 4 abstentions, la Constitution de la Slovaquie. C'est la seconde de ce pays après celle en vigueur de 1939 à 1945, au moment de l'Etat slovaque pro-allemand dirigé par Mgr Jozef Tiso. La nouvelle Constitution prévoit une démocratie parlementaire avec un président élu au suffrage universel direct, pose le principe de l'économie de marché sociale et écologique et reconnaît des libertés civiques importantes, y compris pour les minorités nationales (*Le Monde*, 24, 29 juillet, 28, 29 août et 25 septembre 1992).

20 juillet 1992 : **Président de la République : démission.** Tirant la leçon de son échec aux deux premiers tours de l'élection présidentielle où il était seul candidat (cf. *RE*, 63), M. Vaclav Havel, au pouvoir depuis le 29 décembre 1989, réélu le 5 juillet 1990 pour deux ans, démissionne de ses fonctions de chef de l'Etat (*Le Monde*, 19-20 et 22 juillet 1992).

Chronique constitutionnelle française

(1^{er} juillet - 20 novembre 1992)

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).

REPÈRES

- 1^{er} juillet. L'UDF se félicite que, dans son allocution, M. Mitterrand n'ait pas engagé sa responsabilité sur le référendum.
- 4 juillet. M. Jacques Chirac annonce qu'il votera personnellement « oui » au référendum.
- 9 juillet. Levée des barrages routiers provoqués par le permis à points.
- 10-12 juillet. Congrès du ps à Bordeaux : réforme des statuts et intronisation de M. Michel Rocard comme candidat à la prochaine élection présidentielle.
- 15 juillet. Comité directeur du ps : nouveau secrétariat national « resserré ».
- 22 juillet. Démenti de l'Elysée aux déclarations de M. Serge Klarsfeld à propos de la gerbe présidentielle sur la tombe du maréchal Pétain.
- 29 juillet. Le Premier ministre annonce la création d'un service central de lutte contre la corruption.
- 5 août. Fin du procès des responsables de la transfusion sanguine.
- 18 août. Mouvement de protestation des surveillants de prison après le décès d'un gardien à Rouen.
- 25 août. Un sondage BVA annonce une possible victoire du « non ».
- 25 août. Présentation par Mme Hélène Carrère d'Encausse du Comité national pour le « oui ».
- 28 août. Le ps serait prêt à réserver 50 circonscriptions aux Verts.
- 29 août. M. Jean-Pierre Chevènement lance le Mouvement des citoyens.
- 30 août. L'ouverture de l'université d'été du ps à Avignon est perturbée par des manifestations d'agriculteurs.

- 31 août. En cas de victoire du « non », M. Jacques Delors indique qu'il quitterait la présidence de la Commission.
- 6 septembre. M. Fodé Sylla remplace à la tête de SOS-Racisme M. Harlem Désir, qui se consacrera au « Mouvement Action Egalité ».
- 11 septembre. L'évasion sanglante de Clairvaux relance la crise pénitentiaire.
- 12 septembre. M. Jean-Antoine Giansily est élu président du CNI en remplacement de M. Yvon Briant, décédé le 13 août.
- 14 septembre. Inculpation de M. Henri Emmanuelli, « préinculpé par voie de presse » en juillet.
- 23 septembre. MM. Pasqua et Séguin refusent de participer au conseil national du RPR qui renouvelle sa confiance à M. J. Chirac.
- 24 septembre. Si l'opposition gagne, « la morale, la dignité devraient conduire le Président de la République, cette fois-ci, à en tirer les conséquences », affirme M. Jacques Chirac.
- 27 septembre. A propos de la cohabitation, M. Edouard Balladur exclut « tout ce qui peut s'apparenter à un coup de force ».
- 28 septembre. Selon M. Giscard d'Estaing, le Premier ministre devra revendiquer « le plein exercice du Gouvernement ».
- 30 septembre. M. Charles Pasqua annonce sa candidature à la présidence du Sénat.
- 4-5 octobre. M. Jacques Delors lance à Lorient son club « Témoin ».
- 10 octobre. M. J.-P. Soisson lance le Mouvement des Réformateurs.
- 13 octobre. La Cour de cassation valide la procédure du juge Van Ruymbeke dans l'affaire Urba.
- 18 octobre. « Je ne serais candidat que pour une durée limitée à cinq ans », déclare M. Giscard d'Estaing.
- 20 octobre. M. Kaspar est remplacé par Mme Nicole Notat à la tête de la CFDT.
- 21 octobre. « Le parti socialiste a fait son temps », affirme Mme Marie-Noëlle Lienemann, ministre délégué au logement.
- 1^{er} novembre. M. Fabius demande un jury d'honneur dans l'affaire du sang contaminé.
- 3 novembre. Les Verts et Génération Ecologie présenteront un candidat unique dans toutes les circonscriptions.
- 4 novembre. Le bureau exécutif du PS adopte le « contrat de législature » pour les élections.
- 5 novembre. Convention pour les vingt ans du Front national.
- 19 novembre. M. Giscard d'Estaing assure que l'opposition présentera un seul candidat à l'élection présidentielle.

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Composition.* M. François Léotard (UDF), ayant été inculpé pour ingérence, trafic d'influence et corruption dans l'affaire de Port-Fréjus

(cette *Chronique*, n° 63, p. 159), a démissionné de son mandat de député (Var, 5°), le 1^{er}-7 (p. 8770).

Aux élections sénatoriales du 27-9 (*ibid.*, n° 52, p. 177), 10 députés étaient candidats, 5 seulement ont été élus : MM. Pierre Mauroy (s) (Nord) ; Marcel Charmant (s) (Nièvre) ; Roland Huguet (s) (Pas-de-Calais) ; Charles Metzinger (s) (Moselle) et Daniel Goulet (RPR) (Orne). A la veille du renouvellement général de l'Assemblée, il ne sera pas procédé à des élections partielles (art. LO 178, al. 2 du Code électoral).

— *Exposition*. Le bicentenaire de la proclamation de la République (décret du 21-9-1792) a été commémoré dans le cadre de l'exposition *La République et le suffrage universel*, inaugurée, le 9-9, par le président Emmanuelli (*Le Monde*, 11-9 et *BAN*, 100, p. 76).

V. Haute Cour de justice. Parlement.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Bibliographie*. L. Greilsamer et D. Schneidermann, *Les juges parlent*, Fayard, 1992 ; A. Chemin, La justice à l'épreuve, *Le Monde*, 12/13-7 ; M. Vauzelle, Des procureurs et de la République, *ibid.*, 1^{er}-9 ; H. Nallet, *Tempête sur la justice*, Plon, 1992 ; R. Pinto, L'affaire Tournier. Analyse critique de l'arrêt du 13-4-1992, *Journal du Droit international*, 1992, p. 607.

— « *Mauvaises mœurs* » ? La préinculpation par voie de presse de M. Emmanuelli, président de l'Assemblée et ancien trésorier du PS, selon son appréciation (*Le Monde*, 12/13-7), relative à l'affaire Urba, a amené le chef de l'Etat à s'interroger, le 14-7, sur cette démarche : *De mauvaises mœurs se sont répandues partout, y compris dans la justice* (*ibid.*, 16-7).

I. La dérive de l'inculpation en un acte de destruction (J.-D. Bredin, La honte de l'inculpation, *Libération*, 9-7) devait être ultérieurement dénoncée par M. Lang agissant en sa qualité de professeur de droit (Un certain fanatisme, *Le Monde*, 19/20-7) et M. Dumas qui, sur France-Inter, le 23-7, a estimé que certains juges dépassent les limites de leurs fonctions, en se livrant, sur fond médiatique, au mélange des genres (*ibid.*, 24-7). Cette inclination au gouvernement des juges, selon M. Vauzelle, garde des sceaux, est la conséquence du dysfonctionnement de l'institution, a-t-il observé à Europe 1, le 10-7 (*ibid.*, 11-7).

Après que le Syndicat de la magistrature eut dénoncé les atteintes à la liberté d'expression des juges (28-7), le Premier ministre a plaidé l'apaisement, à RTL le 22-7 : *Il faut que la justice soit indépendante et qu'elle soit se-reine... Je suis contre le fait que le pouvoir politise la justice, mais je souhaite aussi que la justice ne politise par les affaires* (24-7).

II. L'indépendance de la justice a inspiré une démarche inhabituelle du premier président de la Cour de cassation. Dans une lettre, en date du 24-7, adressée au garde des sceaux, M. Draï devait faire part, à son tour, de ses préoccupations : *L'action des juges... donne lieu à des débordements par le verbe et l'écrit que je tiens pour excessifs et même chargés de périls pour l'institution judiciaire...* Le juge, poursuit-il, *ne doit se mouvoir que sur les commandements forgés dans le for intérieur de sa conscience. Il ne saurait dès lors, pour assurer sa défense ou expliquer et justifier sa démarche ou sa décision, répondre à une attaque par une attaque. Laissons les juges juger, devait-il conclure (Le Monde, 12-8).*

III. Cependant, d'autres incidents allaient émailler les relations entre les politiques et les magistrats. C'est ainsi que M. Emmanuelli, officiellement inculpé le 14-9, à Rennes, a refusé de signer le procès-verbal établi à l'issue de son interrogatoire, en méconnaissance, selon le Syndicat de la magistrature, de la présomption d'innocence (*ibid.*, 17-9). A son tour, l'intéressé devait porter plainte contre le juge Renaud Van Ruymbeke pour violation du secret de l'instruction (*ibid.*, 9-9) et le mettre en cause devant le Conseil supérieur de la magistrature (10-9). V. R.-P. Paringaux et E. Plenel, Procédure et polémique, *Le Monde*, 16-9.

Tandis que des avocats du président Emmanuelli rendaient public, sur ces entrefaites, le 3-10, le procès-verbal de son premier interrogatoire (6-10), la chambre criminelle de la Cour de cassation, le 13 suivant, a reconnu la validité de la procédure suivie dans l'affaire Urba-Sages (15/16-10).

La publication par l'hebdomadaire *Le Point* du réquisitoire définitif relatif à l'affaire Grégory a provoqué la réaction de la cour d'appel de Dijon qui a dénoncé *l'atteinte à la sérénité de la justice (ibid.*, 29-7).

— *Préséance.* Le principe constitutionnel de l'indépendance de l'autorité judiciaire (art. 64 C) a été respecté par le décret du 13-9-1989 déterminant l'ordre protocolaire de la République (cette *Chronique*, n° 53, p. 187), a estimé le Conseil d'Etat (20-3-1992, Union syndicale des magistrats, *RFDA*, 1992, p. 607), dès lors que les juges ne se trouvent pas dans une *situation de dépendance* à l'égard des personnalités à qui ils doivent rendre visite lors de leur installation.

V. *Immunités parlementaires. Libertés publiques. Premier ministre. Président de la République.*

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Bibliographie.* L. Favoreu, Le juge administratif a-t-il un statut constitutionnel ?, *Mél. Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, p. 111.

V. *Gouvernement.*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* M. Crozier et S. Trosa (sous la direction de), *La décentralisation, réforme de l'Etat*, Ed. Pouvoirs locaux, 1993 ; F. Luchaire, *Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer*, Economica, 1992 ; A. Roux, Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, *RFDA*, 1992, p. 435 ; L. Philip, Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local, *ibid.*, p. 453 ; J.-Cl. Douence, Le statut constitutionnel des collectivités territoriales d'outre-mer, p. 642 ; F. Dietsch, A propos de la loi du 3-2-1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, *PA*, 7-8 ; P. Sadran, Démocratie locale et décentralisation, *Mél. Auby*, 1992, p. 289 ; Cl. Olivesi et J.-P. Pastorel, Statut de la Corse : vers un droit commun des îles communautaires ?, *RA*, 1992, p. 316 ; J.-M. Pontier, Les anamorphoses de la décentralisation, *PA*, 13, et 18-11.

— *Communes.* Leur nombre ne cesse d'augmenter : entre 1975 et 1992, pour 44 communes supprimées à l'occasion de fusions, 208 ont été créées à la suite de scissions, révèle le ministre de l'intérieur, au moment où les formules de coopération intercommunale se diversifient (cette *Chronique*, n° 62, p. 170) (AN, Q, p. 4619).

Quant à la mairie, son caractère public n'est pas incompatible avec l'organisation de cérémonies privées dans ses locaux, précise le ministre (p. 5216). A la condition que le fonctionnement régulier du service public ne soit pas entravé, le maire peut donc utiliser les locaux communaux pour y organiser, autour d'un ministre le cas échéant, des cérémonies et manifestations ouvertes aux seules personnalités munies d'une invitation et en interdire l'accès, conformément à la fameuse jurisprudence *Jamart* (*ibid.*).

— *Conseillers régionaux.* Le principe de cumul des mandats est à l'origine de la démission de 43 d'entre eux, indique le ministre de l'intérieur (AN, Q, p. 4382), après le scrutin de 1992.

— *Statut des élus locaux.* Dans l'esprit du rapport Debarge, les décrets du 16-11 fixent, respectivement, les modalités d'exercice de leurs droits en matière d'autorisation d'absence et de crédits d'heure (92-1205, p. 15744) ; l'organisation et le fonctionnement du Conseil national de la formation desdits élus (92-1206, p. 15746) ; la délivrance d'un agrément aux organismes dispensant la formation (92-1207, p. 15747) et l'exercice du droit de formation (92-1208, p. 15748).

COMMISSIONS

— *Sénat.* A la suite du renouvellement de la série B du Sénat, les présidents des six commissions permanentes ont été reconduits le 8-10 : MM. Jean François-Poncet (RDE) aux affaires économiques, Jean-Pierre

Fourcade (UREI) aux affaires sociales, Jacques Larché (UREI) aux lois, Jean Lecanuet (UC) aux affaires étrangères, Christian Poncelet (RPR) aux finances et Maurice Schumann (RPR) aux affaires culturelles. M. François-Poncet, auquel le RPR opposait un candidat, a été réélu grâce aux suffrages socialistes (*Le Monde*, 10-10).

D'autre part, M. Jean Arthuis (UC) a été élu rapporteur général de la commission des finances en remplacement de M. Roger Chinaud (UREI) élu vice-président du Sénat.

V. Sénat.

COMMISSION D'ENQUÊTE

— *Créations.* Sur les propositions de M. F. d'Aubert (UDF) et de M. A. Lajoignie (C), l'AN a décidé le 23-10 (p. 4219) de créer une commission d'enquête « sur les moyens de lutter contre les tentatives de pénétration de la Mafia en France ». La commission d'enquête « chargée d'examiner l'état des connaissances scientifiques et les actions menées à l'égard de la transmission du sida au cours des dix dernières années en France et à l'étranger », proposée par M. J. Auroux et les députés socialistes, a donné lieu à une exception d'irrecevabilité soulevée par les présidents des trois groupes de l'opposition, en raison de l'existence de poursuites dans l'affaire du sang contaminé ; le garde des Sceaux ne jugeait cependant pas qu'elles faisaient, en elles-mêmes, obstacle à la création de la commission, qui a été décidée par 301 voix contre 263 le 20-11 (p. 5773).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* *AIJC*, VI, 1990, 1992 : un moment privilégié ; L. Favoreu, *Les Cours constitutionnelles*, PUF, « Que sais-je ? », n° 2293, 2^e éd., 1992 ; Un ajournement est-il possible ?, *Le Figaro*, 2-9, et Une décision en demi-teinte, *ibid.*, 4-9, et avec Th. S. Renoux, *Le contentieux constitutionnel des actes administratifs*, Sirey, 1992 ; F. Moderne, Y a-t-il des services complémentaires de la Constitution dans la jurisprudence constitutionnelle française ?, *PA*, 7-10 ; F. Goguel, La souveraineté bafouée, *Le Figaro*, 8-9 ; B. Genevois, Le CC en 1990, *AIJC*, VI, 1990, 1992, p. 627 ; La hiérarchie des normes constitutionnelles et sa fonction dans la protection des droits fondamentaux, VIII^e Conférence des Cours constitutionnelles européennes, rapport français, *ibid.*, p. 133 ; D. Maus, L'exception d'inconstitutionnalité en France : développements récents, *Rev. europ. de droit public*, 1991, p. 369, et *La naissance du contrôle de constitutionnalité en France*, Faculté de droit d'Oslo, septembre 1992 ; J. Robert, Il serait bon que les justiciables puissent saisir le CC, *La Vie judiciaire*, 13-7.

Chr. De nouveaux chroniqueurs : Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, *Chr. de jurisprudence constitutionnelle*, *PA*, 7-8 ; *RFDC*, 1992, p. 303.

Notes : J.-P. Camby, sous 91-302 DC, 30-12-1991, *AJDA*, 1992, p. 467 et 92-309 DC, 9-6, *RFFP*, n° 39, 1992, p. 193 ; J. Guyot-Sionnest, 91-302 DC, *PA*, 15-7 ; L. Favoreu, 92-308 DC, 9-4, *RFDC*, 1992, p. 334 ; F. Luchaire, *RDP*, 1992, p. 589 et 933 ; D. Turpin, 90-281 DC, 27-12-1990, *PA*, 15-7.

— *Décisions*

92-168 L, 7-7 (p. 9146). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.

92-310 DC, 29-7 (p. 10335). LO modifiant l'ord. 58-1360 du 29-12-1958 portant LO relative au Conseil économique et social. V. *Conseil économique et social*.

92-311 DC, 29-7 (p. 10261 et 10262). Loi portant adaptation de la loi 88-1088 du 1^{er}-12-1988 relative au RMI. V. *Loi*.

92-312 DC, 2-9 (p. 12095 et 12104). Traité sur l'Union européenne. V. *Constitution. Engagement international et ci-après*.

92-313 DC, 23-9 (p. 13337 et 13338). Loi autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne. V. *Ci-dessous*.

— 28-7 (p. 10262). Nomination d'un rapporteur adjoint auprès du CC.

— 28-7 (p. 10262). Nomination des délégués du CC chargés de suivre sur place les opérations du référendum.

— 15-9 (p. 12775). Michel Caldaguès. V. *Référendum*.

— 15-9 (p. 12775). Charles Lederman. V. *Référendum*.

— 18-9 (p. 12981). Jean-Marie Le Pen. V. *Référendum*.

— 23-9 (p. 13335). Proclamation des résultats du référendum du 20-9. V. *Référendum*.

92-169 L 6-10 (p. 14006). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.

— 6-10 (p. 14007). Nomination de rapporteurs adjoints auprès du CC.

92-1149, 5-11 (p. 15467). Pyrénées-Atlantiques. Elections sénatoriales. V. *Contentieux électoral*.

92-1150, 5-11 (p. 15467). S. Réunion. Elections sénatoriales. V. *Contentieux électoral*.

— *Autorité de chose jugée*. Le nouvel examen du traité sur l'Union européenne par rapport à la Constitution (cette *Chronique*, n° 62, p. 180) auquel le juge a été convié par l'opposition parlementaire, sur le fondement de l'art. 54 C (décision 92-312 DC, 2-9), a présenté l'avantage de préciser la portée de l'art. 62 *in fine* C.

Selon une démarche habituelle (89-258 DC, 8-7-1989, *Loi d'amnistie*, cette *Chronique*, n° 52, p. 180), le Conseil a réaffirmé que l'autorité des décisions s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même.

Animé du souci d'éviter tout débordement, à l'instar de la loi (85-197 DC, 23-8-1985, *ibid.*, n° 36, p. 178), le Conseil a limité la mise en œuvre renouvelée du contrôle de contrariété à la Constitution (*infra*) à deux hypothèses : s'il apparaît que la Constitution, une fois révisée,

demeure contraire à une ou plusieurs stipulations du traité (éventualité théorique, en vérité, au cas particulier, dès lors que le pouvoir constituant a traduit *mécaniquement*, selon le garde des Sceaux, la décision du 9-4, à l'occasion de laquelle le juge avait procédé à un examen d'ensemble du traité (p. 5358), ou *s'il est inséré dans la Constitution une disposition nouvelle qui a pour effet de créer une incompatibilité avec une ou des stipulations du traité dont il s'agit*. En l'occurrence, le recours au référendum a été validé dès lors que l'engagement international n'était en rien, *contraire à la Constitution* (art. 11 C).

V. Engagement international. Loi organique.

— *Compétence*. Le Conseil a statué sur l'étendue de son pouvoir, aux termes de l'art. 54 C (92-312 DC) (v. *Contrôle de contrariété à la Constitution, infra*). En revanche, il a décliné sa compétence, conformément au précédent du 6-11-1962 (*Election du Président de la République, GD*, p. 175), s'agissant de la loi référendaire adoptée le 20-9, autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne (92-313 DC, 23-9) : *La compétence du CC est strictement délimitée par la Constitution ; ... elle n'est susceptible d'être précisée et complétée par voie de loi organique que dans le respect des principes posés par le texte constitutionnel... le CC ne saurait être appelé à se prononcer au titre d'autres chefs de compétence que ceux qui sont expressément prévus par la Constitution ou la loi organique*.

Tout en reprenant l'argumentation antérieure, le juge s'est abstenu, toutefois, de rappeler sa qualification *d'organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics* (v. notre *CC*, Montchrestien, 1992, p. 35)... que les requérants jugeaient dépassée. A défaut de se proclamer *le garant de l'ensemble de l'ordre juridique*, selon la saisine, le Conseil pouvait tout simplement se réclamer de la qualité de juridiction ou cour constitutionnelle (selon l'acception de Louis Favoreu) et d'autorité consultative, au vu de la *dualité* de ses attributions. Dualité rappelée, au demeurant, fort opportunément à l'occasion du contentieux référendaire.

V. Constitution. Référendum.

— « *Contrôle de contrariété à la Constitution*. » A la faveur de la première saisine parlementaire relative à un engagement international (art. 54 C, rédaction de la LC du 25-6-1992. Cette *Chronique*, n° 63, p. 165), le CC s'est livré à un utile exercice didactique (92-312 DC) qui préfigure, peut-être, une prochaine modification de l'ord. du 7-11-1958 portant LO, à l'exemple de la révision de 1974 (art. 61, al. 2 C).

V. Autorité de chose jugée (*supra*).

I. Le juge a pris soin, tout d'abord, de qualifier le contrôle opéré, *contrôle de contrariété*, de manière à le distinguer du *contrôle de conformité* réalisé à l'égard de la loi, eu égard aux termes respectifs des art. 54 et 61 C. Cependant, l'unité du sigle DC n'aboutira pas à identifier les décisions respectives. D'autant que le Conseil s'est conformé à la pratique

observée, selon laquelle il statue dans le délai d'un mois (v. P. Gaïa, *Le CC et l'insertion des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne*, Economica, 1991, p. 118). Mais n'eût-il pas été opportun de le motiver, en réponse à la requête affirmant l'absence de délai ? (v. B. Genevois, *RFDA*, 1992, p. 373).

Au cas particulier, le recours présenté, le 14-8, a été déclaré recevable, au motif pris de ce qu'il se situe après la signature du traité de Maastricht, le 7-2, et avant que n'intervienne la loi autorisant sa ratification, le 23-9. De surcroît, le Conseil a jugé que la saisine fondée sur l'art. 54 C n'était *en aucune façon tributaire du processus de ratification... dans les autres États qui en sont signataires*. Ce qui réduit à néant l'argument des requérants tirés de l'échec du référendum danois.

Quant à l'étendue du contrôle, le Conseil affirme qu'il porte *sur le point de savoir si l'autorisation de ratifier le traité... doit ou non être précédée, dans l'ordre juridique national, d'une révision de la Constitution*. Il s'ensuit que le contrôle, *destiné à produire effet dans l'ordre interne, ne contrevient nullement aux règles du droit public international*. C'est à la lumière de cette interprétation et suivant sa décision *Ressources communautaires* (70-39 DC, 19-6-1970, *Rec.*, p. 15), que le juge devait déclarer *inopérante* l'argumentation des saisissants relative à *la souveraineté-artichaut* (*JO*, p. 12107), ou le seuil au-delà duquel les transferts de compétences l'affecte dans ses œuvres vives : *l'art. 54 C donne uniquement compétence au CC pour contrôler si un engagement international déterminé soumis à son examen comporte ou non une clause contraire à la Constitution*.

II. Il reste à mentionner que d'un point de vue procédural la décision 92-312 a été diligentée par un seul rapporteur, à l'opposé de celle du 9-4 (cette *Chronique*, n° 62, p. 180) ; le préambule de la Constitution de 1946 a été, à nouveau, identifié dans les visas (*ibid.*) et que, *proprio motu* le juge a assuré la publicité de la saisine, conformément à l'habitude prise depuis 1983 (cette *Chronique*, n° 28, p. 203), à la rubrique du *JO Informations parlementaires* (p. 12104). Ladite saisine donne la réplique, de manière originale, à l'argumentation publiée dans des revues concernant la première décision Union européenne, par le *secrétaire général du Conseil et le conseiller du Président du Conseil qui ont participé à son élaboration* (p. 12105). Nouvel aspect du contradictoire ou avancée de la transparence ?

Enfin, on observera que le Conseil a repoussé la demande inédite de consultation d'experts internationaux présentée par les saisissants (92-312 DC), relative aux conséquences du refus danois sur le traité de Maastricht *au cas où il s'estimerait insuffisamment informé* (p. 12105) : la spécificité du contrôle de contrariété à la Constitution emporte, en effet, le rejet du *supplément d'instruction sollicité*.

V. *Constitution. Engagement international. Libertés publiques. Loi. Président de la République. Pouvoir réglementaire. Référendum.*

— *Principes de constitutionnalité. V. Engagement international.*

CONSEIL DES MINISTRES

— *Article 21, alinéa 4 C.* Pour la 4^e fois, le conseil des ministres a été présidé, le 16-9, par le Premier ministre sur un ordre du jour arrêté le matin même par le Président de la République avec lequel il s'était entretenu à l'hôpital Cochin (*Le Monde*, 17-9). Comme les 22 avril et 30 septembre 1964, et à la différence du 14 février 1973, le conseil s'est réuni à Matignon (contrairement à ce qu'écrit *Le Monde*, v. *Le Figaro* du 17-9).

V. *Premier ministre. Président de la République.*

— *Périodicité.* Comme l'an dernier (cette *Chronique*, n° 60, p. 206), le conseil des ministres ne s'est pas réuni durant la semaine du 10 août.

V. *Pouvoir réglementaire.*

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

— *Bureau et administration.* Après déclaration de conformité du CC (92-310 DC, 29-7, p. 10335), la LO 92-370 du 30-7 (p. 10280) modifie l'organisation interne du CES : l'assemblée élit le bureau qui se compose du président et de 18 membres (nouvel art. 14, al. 1^{er}) ; par ailleurs, les services administratifs ressortissent à l'autorité du président, ainsi que les décisions relatives à l'administration du personnel prises au nom du bureau et sur proposition du secrétaire général (nouvel art. 23 bis).

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

— *Composition.* M. François Bernard, conseiller d'Etat, a été nommé par décret du 17-11 (p. 15904), en remplaçant de M. Jean-Michel Galabert (cette *Chronique*, n° 58, p. 135) devenu président de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, le 16-10 (p. 14687).

CONSTITUTION

— *Bibliographie.* Olivier Duhamel, *La Constitution française - français-anglais-allemand-espagnol-italien*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1992 ; Henri Oberdorff, *Les constitutions de l'Europe des douze*, La Documentation française, coll. « Retour aux textes », 1992 ; Claude Emeri et Christian Bidegaray, *Elle, lui, eux et nous. Usage et mésusage de la Constitution dans le débat politique français, Etre contemporain, Mélanges en l'honneur de Gérard Bergeron*, Presses de l'Université de Québec, 1992. (*La Constitution et l'Europe*, Colloque Paris II, Montchrestien, 1992 ; *L'écriture de la Constitution de 1958*, actes du Colloque d'Aix-en-Provence, 1988,

Economica et PUAM, 1992 ; Les Constitutions de la France (1791-1992), catalogue, association *Expo 200*, Paris, 1992.)

— *Etendue du pouvoir constituant*. Rendue sur saisine des sénateurs en vertu de l'art. 54 C (nouvelle rédaction résultant de la LC 92-554 du 25-6), la décision 92-312 DC du 2-9 rappelle que, sous réserve des limitations apportées par la Constitution elle-même, « le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ; qu'ainsi rien ne s'oppose à ce qu'il introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans le cas qu'elles visent, dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle ; que cette dérogation peut être aussi bien expresse qu'implicite ».

V. Engagement international.

— *Limites du pouvoir constituant*. La décision 92-312 DC comporte une innovation prétorienne en ce qu'elle mentionne, à côté des restrictions explicitement apportées à l'exercice du pouvoir constituant par les art. 7 (intérim) et 89 (atteinte à l'intégrité du territoire et forme républicaine du Gouvernement), celles de l'art. 16 C. Ainsi se trouve tranchée une controverse inaugurée en 1960 par le P^r Roger Pinto, qui estimait que la révision n'était pas exclue du domaine des pouvoirs exceptionnels, en se fondant, il est vrai, sur la nature plébiscitaire de la pratique gaullienne (art. reproduit dans R. Pinto, *Au service du droit*, Publications de la Sorbonne, 1984, p. 81). Le Conseil rejoint l'opinion dominante qui, « sollicitant l'esprit, à défaut de la lettre de l'art. 16 », en déduisait que le Président de la République n'est pas habilité sur ce fondement à modifier la Constitution (J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 1991, 11^e éd., p. 587), et confirme la position du commissaire du Gouvernement J.-F. Henry dans ses conclusions sur CE, 2-3-1962, Rubin de Servens (*RDP*, 1962, p. 305).

V. Règlement.

— *Apposition du sceau de la République*. Le garde des sceaux a scellé, le 20-10, à la Chancellerie, le LC du 25-6-1992 (cette *Chronique*, n° 63, p. 182 ; *Le Monde*, 22-10). En dehors des Constitutions de 1946 et de 1958, seule la LC du 6-11-1962 avait fait l'objet de cet égard. Concernant une loi ordinaire, celle du 9-10-1981 abolissant la peine de mort a été frappée du sceau de la République par M. Robert Badinter, alors ministre de la justice.

— *Exposition*. A l'initiative de Carole Enfert et de Manuel Péliissié, doctorants de l'Université de Paris I, l'association *Expo 200* a organisé une exposition consacrée aux Constitutions de la France. Cette dernière a été inaugurée, le 6-11, par le garde des sceaux et le président du Conseil constitutionnel, au 9, place Vendôme à Paris.

V. Président de la République.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

— *Bibliographie.* Concl. A. Bézard sous TA Lyon, 16-7-1992, Lavaurs, *AJDA*, 1992, p. 674 (annulation de la délibération d'un conseil municipal accordant des subventions aux groupes politiques constitués en son sein).

— *Elections sénatoriales.* Le CC a rejeté le 5-11 deux requêtes visant le scrutin du 27-9 dans les Pyrénées-Atlantiques (n° 92-1149) et la Réunion (n° 92-1156), au motif que le non-dépôt de bulletins imprimés au nom du candidat ne constituait pas une irrégularité, la commission de l'art. R. 157 du code électoral n'étant tenue au second tour que de mettre à la disposition des électeurs des bulletins blancs en nombre suffisant et aucune manœuvre ou fraude n'étant établie (p. 15467).

— *Limitation des dépenses électorales.* Le CE a précisé le 23-10 (Panizoli) la portée de l'inéligibilité prévue par la loi du 15-1-1990 pour les candidats dont le compte de campagne était rejeté par la Commission nationale des comptes de campagne : l'inéligibilité d'un an doit courir à compter de la date à laquelle le jugement la constatant est devenu définitif, et elle ne s'applique qu'à la seule catégorie d'élection pour laquelle l'infraction a été commise (*Le Monde*, 26-10).

D'autre part, une série d'annulation d'élections cantonales a été prononcée par les TA de la Réunion (*Le Monde*, 17-10), de Clermont-Ferrand (*Libération*, 27-10) et de Paris (*Le Monde*, 29-10) pour dépassement des plafonds autorisés.

DROIT COMMUNAUTAIRE

— *Bibliographie.* AN, Délégation pour les Communautés européennes : rapport d'information sur la transposition des directives communautaires en droit interne n° 2902, 1992 ; J.-Cl. Gautron, Le Parlement européen ou la lente émergence d'un pouvoir normatif, *Mél. Auby*, 1992, p. 529 ; R. Kovar, Le Conseil d'Etat et le droit communautaire : des progrès mais peut mieux faire, *D.*, 1992, chr. p. 207 ; P. Pescatore, Une révolution juridique. Le rôle de la Cour de justice européenne, *Commentaire*, n° 59, 1992, p. 569 ; F. Hervouët, Politique jurisprudentielle de la Cour de justice et des juridictions nationales. Réception du droit communautaire par le droit interne des Etats, *RDP*, 1992, p. 1257.

Concl. P. Hubert, sous CE, 22-11-1991 et 24-1-1992, Centres Edouard Leclerc (norme communautaire et loi Lang sur le prix du livre), *RFDA*, 1992, p. 489.

F. Fines, note sous CE, 28-2-1992, Soc. Arizona Tobacco Products et SA Philip Morris, *RDP*, 1992, p. 1480.

V. *Engagement international.*

DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* Ph. Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 4^e éd., 1992 ; P. Avril et J. Gicquel, *Lexique. Droit constitutionnel*, PUF, 4^e éd., 1992 ; P. Pactet, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Masson, 11^e éd., 1992 ; Chr. Bidegaray et Cl. Emeri, Du droit constitutionnel au droit comparé, *Mél. Auby*, 1992, p. 445 ; J.-L. Seurin, Les origines historiques de la séparation des pouvoirs, *ibid.*, p. 651 ; *Annales du droit*, 1992, Dalloz, 1992.

V. Constitutions.

ÉLECTIONS

— *Comptes de campagne.* Les éventuels candidats à des élections législatives générales n'ont pas à inclure dans leur compte de campagne des dépenses afférentes à la campagne référendaire, au sens de l'art. L. 52-4 du code électoral, dès lors que les actions entreprises n'ont pas pour objet de favoriser l'élection d'un candidat, déclare le ministre de l'intérieur (AN, Q, p. 3732). En revanche, un solde net des opérations ne peut apparaître dans le compte de campagne (p. 4259). Au même titre que le coût des échanges épistolaires entre un député et ses électeurs. Il en irait autrement si ces correspondances revêtaient une forme systématique, s'analysant un abus de propagande (p. 5015). Au reste, le juge procède en ce cas à l'annulation du scrutin (CC, 12-7-1967, AN, Gers 1^e, Rec., p. 179).

Il reste que, selon le ministre de l'intérieur (AN, Q, p. 5015), le coût du journal d'informations dont le tirage, la périodicité et le contenu seraient modifiés à la veille de l'élection, se transformerait en un organe de propagande électorale, devrait être intégré au compte du candidat visé (CC, 31-7-1991, AN, Paris 13^e, cette *Chronique*, n^o 60, p. 206).

— *Elections cantonales.* En réponse à une suggestion, tenant à prendre en considération la notion de territoire, en matière de représentation, le ministre de l'intérieur oppose une fin de non-recevoir, au vu de la décision du CC *Quota féminin* du 18-11-1982 (cette *Chronique*, n^o 25, p. 190), en considérant que ces élections ressortissent au régime normal du droit de suffrage, et notamment au principe d'égalité du suffrage (art. 3 C) : ce dernier implique que le critère déterminant de la représentation soit la population (AN, Q, p. 3859). Dans l'esprit de la décision Nouvelle-Calédonie du 8-8-1985 (cette *Chronique*, n^o 36, p. 183) l'intérêt général peut conduire à s'écarter de l'application stricte du principe de proportionnalité, sans aboutir pour autant à la méconnaissance du principe d'égalité du suffrage (*ibid.*).

ÉLECTIONS

— *Elections sénatoriales.* Le renouvellement de la série B, qui a eu lieu le 27-9, concernait 31 départements (Indre-et-Loire à Pyrénées-Orientales, et Réunion) et un TOM (Nouvelle-Calédonie), ainsi que 4 représentants des Français à l'étranger), soit 102 sièges, auxquels s'ajoutait celui de M. Marcel Rudloff (Bas-Rhin) nommé au Conseil constitutionnel et dont le suppléant était décédé. Le collège électoral des départements et TOM comptait 50 313 membres, celui des Français de l'étranger est composé des 150 membres du CSFE. La représentation proportionnelle s'appliquant dans les 4 départements qui élisent 5 sénateurs ou plus, ainsi qu'aux représentants des Français de l'étranger, soit 32 sièges sur 102, c'est 31,4 % des sièges qui ont ainsi été pourvus à la RP, contre 15,7 % pour la série A en 1989 et 53 % pour la série C en 1986. Sur les 102 sortants, 26 ne se représentaient pas, et 16 des candidats sortants ayant été battus, 60 ont retrouvé leur siège. La Haute assemblée compte donc désormais 43 nouveaux sénateurs, dont deux ministres qui y retournent (MM. Michel Charasse et Jean-Marie Rausch ; v. *Gouvernement*) et 5 députés (v. *Assemblée nationale*), tandis que 5 autres ont échoué dans leur tentative : MM. André Labarrère (PS, Pyrénées-Atlantiques), Auguste Legros (div. dr., la Réunion), Jean-Louis Masson (RPR, Moselle), Jean Seitlinger (UDF, Moselle) et Claude Wolff (UDF, Puy-de-Dôme). La moyenne d'âge de la Haute assemblée s'abaisse de 65 à 62 ans, et on relève 5 femmes parmi les nouveaux sénateurs.

C'est paradoxalement le PS qui fait figure de grand bénéficiaire de la consultation avec un gain de 4 sièges, en raison du succès qu'il avait obtenu aux élections municipales de 1989 et des divisions de la droite, tandis que le RPR marque le pas et que les républicains indépendants régressent (v. *Groupes*).

— *Listes électorales.* Le référendum sur l'Union européenne s'est déroulé sur les listes arrêtées, le 29-2-1992, au terme de la révision annuelle, observe le ministre de l'intérieur (AN, Q, p. 4260). Les dispositions applicables étant de nature législative (art. L. 16 du code électoral), *il n'est pas possible d'y déroger puisque l'organisation d'un référendum relève du seul pouvoir réglementaire, après consultation du CC (ibid.)*, en dehors de l'hypothèse visée à l'art. L. 30 du code électoral.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Bibliographie.* C. Blaizot-Hazard, Les contradictions des art. 54 et 55 de la Constitution face à la hiérarchie des normes, *RDP*, 1992, p. 1293 ; Les accords de Maastricht et la Constitution de l'Union européenne, actes du colloque CEDIN, Montchrestien, 1992 ; J.-F. Flauss, Le rang du droit interna-

tional dans la hiérarchie des normes en droit français, *PA*, 10/15-7 ; Jean Foyer, Le Sénat bafoué, *Le Monde*, 3-9 ; L. Favoreu, Une décision en demi-teinte, *Le Figaro*, 4-9 ; F. Goguel, La souveraineté bafouée, *ibid.*, 8-9.

— *Non-contrariété à la Constitution révisée du traité sur l'Union européenne*. Sur recours de parlementaires (art. 54 C, rédaction de la LC du 25-6-1992, cette *Chronique*, n° 63, p. 165), le juge a estimé le 2-9 (92-312 DC) que cet engagement international ne comportait plus de clause contraire à la Constitution, à l'issue de la révision constitutionnelle déclenchée par sa précédente décision du 9-4 (*ibid.*, n° 62, p. 180).

Saisie le 14-8, la Haute Instance a statué rapidement, le 2-9, à la veille de l'intervention du chef de l'Etat dans la campagne référendaire à TF1. Elle a fait bonne justice de l'argumentation développée par les requérants (v. *CC*), en leur opposant successivement la souveraineté du pouvoir constituant (v. *Constitution*) et l'autorité absolue de chose jugée inhérente à ses décisions (art. 62 C *in fine*) (v. *CC*).

A cet égard, le Conseil a pris soin d'indiquer, concernant la LO qui doit préciser les modalités du droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales, au nombre d'un million cent mille (recensement de 1992, *Le Monde*, 31-7), selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne (art. 88-3 C), qu'elle devra respecter les prescriptions édictées à l'échelon de la Communauté européenne pour la mise en œuvre du droit reconnu par l'art. 8 B, § 1.

Outre le respect de la hiérarchie des normes (art. 55 C), c'est par la volonté du constituant que le traité de Maastricht est exceptionnellement, au cas particulier et pour les besoins de la cause, incorporé au principe de constitutionnalité, au rebours du principe d'exclusion posé le 15-1-1975 (*IVG, GD*, p. 286). *Contra*, Louis Favoreu, art. précité.

Dans le même ordre d'idées, l'argument tiré de l'autorité de chose jugée a été contestée par M. François Goguel (art. susmentionné), s'agissant de la portée de l'art. 3 de la Déclaration de 1789. Celui-ci a estimé, non sans raison, que le CC avait traité par prétérition le 9-4-1992 sa disposition finale, aux termes de laquelle *nul corps, nul individu ne peut exercer, d'autorité qui n'en émane expressément*. Or, les instances communautaires rentrent sous cette dénomination.

En dernier lieu, le Conseil a interprété restrictivement sa compétence, sur le fondement de l'art. 54 C, en refusant d'apprécier la portée des révisions constitutionnelles sur la notion même de souveraineté. Sur la *souveraineté-artichaut*, v. *CC*.

GOVERNEMENT

— *Bibliographie*. M. Long, Le Conseil d'Etat et la fonction consultative, *RFDA*, 1992, p. 787 ; J.-F. Revel, Qu'est-ce que gouverner ?, *Commentaire*, n° 59, 1992, p. 723.

— *Composition.* L'élection au Sénat de MM. Charasse (Puy-de-Dôme) et Rausch (Moselle), le 27-9, a provoqué le 2^e remaniement du gouvernement Bérégovoy (cette *Chronique*, n° 62, p. 186). Aux termes du décret du 2-10 (p. 13736), M. Jean-Pierre Soisson, mis en demeure naguère de choisir entre ses fonctions ministérielles et la présidence du conseil régional de Bourgogne (*ibid.*, n° 62, p. 184), renoue avec l'ouverture à l'agriculture ; M. Louis Mermaz devient ministre chargé des relations avec le Parlement, porte-parole du Gouvernement où il succède à M. Martin Malvy, promu ministre du budget. M. Gilbert Baumet, sénateur du Gard (RDE), parlementaire, en mission (*ibid.*, n° 63, p. 176), est ministre délégué au commerce et à l'industrie et M. André Billardon, député (s) (Saône-et-Loire, 3^e), ministre délégué à l'énergie auprès du ministre de l'industrie, au même titre que le secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire détaché du Premier ministre.

— *Conseil du Gouvernement.* L'arrêté du 27-7 (p. 10170) répartit les affaires entre les sections administratives du Conseil d'Etat.

— *Déconcentration.* En application de la loi du 6-2-1992 relative à l'administration territoriale de la République (art. 6), le décret 92-604 du 1^{er}-7 porte charte de la déconcentration (p. 8898).

— *Pouvoir de proposition en matière référendaire.* Après que le chef de l'Etat eut fait connaître sa décision de soumettre à l'autorisation populaire la ratification du traité sur l'Union européenne, le 3-6 (cette *Chronique*, n° 63, p. 179), le rite constitutionnel a été respecté. Par une lettre du 1^{er}-7, le Premier ministre, au nom du Gouvernement, a proposé la tenue d'une votation (p. 8682). Le référendum d'initiative présidentielle resurgit (cette *Chronique*, n° 49, p. 203).

— *Solidarité.* Le tracé de la *TGV Méditerranée* a opposé Mme Royal à M. Bianco (*Libération*, 26-8). De la même façon, la décision du ministre de l'environnement relative à l'importation du pyralène australien a été contestée par son collègue chargé de l'industrie. M. Bérégovoy a tranché en faveur de M. Strauss-Kahn en annulant la mesure d'interdiction prise par Mme Royal (*Le Monde*, 8-12/9).

La déclaration de Mme Lienemann, ministre délégué au logement, selon laquelle le ps a fait son temps (*Le Quotidien de Paris*, 21-10), a provoqué l'irritation de Mme Guigou, ministre délégué aux affaires européennes, le lendemain (*Le Monde*, 24-10) et celle de M. Strauss-Kahn : *Je trouve cela un peu indigne* a affirmé le ministre du commerce et de l'industrie à RTL, le 25-10 (*ibid.*, 27-10). Pour s'être déclaré, le 1^{er}-11, *scandalisé* par le *laxisme des responsables de l'époque*, au moment de l'affaire du sang contaminé (*ibid.*, 3-11), M. Kouchner, ministre de la santé, a été rappelé à l'ordre au conseil des ministres réuni le 4-11, par M. Lang, au nom des exigences de la solidarité gouvernementale. Le Premier ministre a approuvé

cette intervention dont on ne peut que souligner le caractère inhabituel (*Le Figaro*, 5-11).

V. *Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

GROUPES

— *Sénat.* A l'issue du renouvellement de la série B, la composition des groupes s'établit ainsi (entre parenthèses la variation d'effectif), tous les présidents sortants ayant été réélus :

- Communiste : 14 + 1 app. = 15 (— 1), président Mme Hélène Luc ;
- Socialiste : 65 + 1 app. + 4 rattachés = 70 (+ 4), président M. Claude Estier ;
- Rassemblement démocratique et européen : 21 + 1 ratt. = 22 (— 1), président M. Ernest Cartigny ;
- Union centriste : 58 + 8 rat. = 66 (— 2), président M. Daniel Hoeffel ;
- Union des républicains et des indépendants : 47 (— 4), président M. Marcel Lucotte ;
- Rassemblement pour la République : 86 + 4 app. = 90 (— 1), président M. Charles Pasqua ;
- Réunion administrative des non-inscrits : 10 (+ 4), délégué M. Jacques Habert.

On notera l'interprétation bienveillante de l'art. 5, al. 4 RS, selon lequel l'effectif minimum d'un groupe est de 15 membres : l'apparenté du groupe communiste a été considéré comme membre de celui-ci pour lui permettre de ne pas disparaître.

HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Bibliographie.* B. Mathieu, A l'étranger, la responsabilité pénale des ministres relève de systèmes complexes mais peu efficaces, *Le Monde*, 18-11 ; G. Vedel, Haute Cour et déficits juridiques, *ibid.*, 31-10 ; F. Terré, Haute Cour : l'égalité devant la justice, *Le Figaro*, 14-10.

— *Demandes de renvoi.* Des hémophiles contaminés ont formulé auprès des sénateurs une demande de renvoi devant la Haute Cour de MM. Fabius, Hervé et de Mme Dufoix, Premier ministre et ministres en exercice au moment des faits (*Le Monde*, 13, 17, 20/28-8). La chambre criminelle de la Cour de cassation a désigné, pour sa part, un juge d'instruction du TGI de Paris pour instruire la plainte pour empoisonnement déposée, le 27-7, contre ces derniers (*ibid.*, 29-7 et 28-8). Cette procédure a débouché, en bonne logique, le 28-9 (30-9), sur une ordonnance d'in-

compétence du juge d'instruction, conformément à la jurisprudence *Ralite* (cette *Chronique*, n° 39, p. 169).

— *Composition*. A l'issue de son renouvellement triennal, le Sénat a procédé à l'élection de ses juges titulaires et suppléants à la Haute Cour, le 27-10 (p. 2864). L'Assemblée nationale est parvenue, au terme d'un 3° tour depuis son élection (cette *Chronique*, n° 53, p. 177), le 18-11, à la même décision (p. 5704), après que le chef de l'Etat l'eut rappelé à l'ordre, lors de son entretien télévisé le 9-11 (*Le Monde*, 11-11).

— *Proposition de mise en accusation de membres du Gouvernement*. Le bureau de l'AN a jugé irrecevables, le 14-11, les propositions de résolution déposées par le RPR et l'UDF tendant à la mise en accusation, à propos de l'affaire du sang contaminé, l'une de M. Fabius, Mme Dufoix et M. Hervé, l'autre des deux derniers. La proposition du RPR omettait de viser les articles du code pénal invoqués, tandis que celle de l'UDF, qui visait l'article 30 concernant l'empoisonnement, impliquait, selon la jurisprudence, que la responsabilité pénale, personnelle et directe soit engagée : le bureau a estimé que ce n'était pas le cas, par 10 voix (PS) contre 9, et une abstention (PC). M. Mauger (RPR), hostile à la mise en accusation, était absent (*Le Monde*, 16-10), et il a été remplacé par Mme Christiane Papon le 21-10 (p. 4045).

Le bureau du Sénat, en revanche, a admis, le 17-11, la recevabilité de la proposition de résolution ayant le même objet, déposée par MM. Sourdille (RPR) et Huriet (UC), mais sur d'autres articles du code pénal (*ibid.*, 15/16 et 18-11).

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Inviolabilité*. De nouvelles inculpations (cette *Chronique*, n° 62, p. 187) ont été prononcées à l'encontre de MM. Jean-Claude Gaudin, sénateur UREI (Bouches-du-Rhône), le 6-8, en sa qualité de président du conseil régional, pour création d'un emploi fictif (*Le Monde*, 7/8-8) ; Henri Emmanuelli (s), président de l'Assemblée nationale (Landes, 3°), le 14-9, en tant qu'ancien trésorier du PS, pour complicité et recel de trafic d'influence dans l'affaire Urba, au même titre que M. Jean-Claude Boulard député (s) (Sarthe, 5°), le 28-9 (*ibid.*, 30-9 ; *ibid.*, 16-9), et Jacques Floch, député (s) (Loire-Atlantique, 4°), le 14-9, pour présentation et publication de bilan inexact (*ibid.*, 17-9), venant après une précédente inculpation (cette *Chronique*, n° 62, p. 187). A leur tour, MM. Charles Ginesy, sénateur (RPR), président du conseil général des Alpes-Maritimes, et Alexandre Léontieff, député (N-1) (Polynésie française, 1°), ont été inculpés respectivement, le 21-9, du délit d'ingérence (*Le Monde*, 23-9) et, le 4-11, de celui de corruption passive (*ibid.*, 7-11). Enfin, la cour d'appel de Nancy a décidé, le 2-7, le renvoi de M. René Drouin, député (s) (Moselle, 10°), en

correctionnelle pour y répondre d'établissement de fausse attestation et usage de faux (*Le Figaro*, 3-7).

En revanche, M. Robert Calmégane, sénateur (RPR) (cette *Chronique*, n° 62, p. 188), a bénéficié, le 30-10, d'un arrêt de non-lieu de la cour d'appel de Paris (*Le Monde*, 1^{er}-2-11).

— *Demande de levée de l'immunité.* Le garde des sceaux a adressé au président de l'AN, le 10-11, une nouvelle demande de levée de l'immunité parlementaire de M. Jean-Michel Boucheron (N-I) (Charente, 4^e) (cette *Chronique*, n° 57, p. 183). Une commission *ad hoc* a été constituée le 19-11 (p. 15921).

— *Irresponsabilité.* La chambre criminelle de la Cour de cassation a cassé, le 20-10 (*Le Monde*, 23-10), l'arrêt de la cour d'appel de Versailles qui avait relaxé M. Jean-Marie Le Pen, en 1991, pour injure publique à un ministre (cette *Chronique*, n° 60, p. 212). Simultanément, le président du Front national obtenait, par jugement de la 1^{re} chambre du TGI de Paris, la condamnation de M. Michel Rocard, le 14-10 (*ibid.*, 16-10) à propos d'une déclaration relative au vote de la Corpo de droit, en 1952.

IRRECEVABILITÉ

— *Irrecevabilité financière.* Le Gouvernement a opposé l'art. 40 C, au Sénat, le 27-10 (p. 2869) à l'encontre d'amendements, lors de la discussion du projet de loi relatif à la garantie de l'Etat pour certaines expositions temporaires d'œuvres d'art.

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* J. Chevalier, *L'Etat de droit*, Montchrestien, 1992 ; J.-F. Flauss, Les sources internationales du droit français des religions, *PA*, 7 et 10-8 ; G. Koubi, Droit et religions, *RDP*, 1992, p. 725 ; H. Labayle, L'effectivité de la protection juridictionnelle des particuliers, *RFDA*, 1992, p. 619 ; Y. Mamou, Les erreurs du CSA, *Le Monde*, 23-7 ; J. Morange, Génétique et droits de l'homme, *Mél. Auby*, 1992, p. 785 ; J. Rigaud, Le Conseil supérieur de l'audiovisuel ou la difficulté d'être, *Commentaire*, n° 59, 1992, p. 647 ; G. Vedel, Abrégé de l'histoire des droits de l'homme en France depuis 1789 (I), *ibid.*, p. 639 ; D. Turpin, Les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme dans le monde, *PA*, 6/8-7 ; F. Julien-Laferrière, De l'application des accords de Schengen au statut des zones d'attente, chronique d'une loi annoncée, *AJDA*, 1992, p. 656, et Les étrangers ont-ils le droit au respect de leur vie familiale ? (art. 8 CEDH et Conseil d'Etat) *D.*, 1992, p. 291 ; A. Louvaris, La constitutionnalité du droit de la fonction publique, *RDP*,

1992, p. 1403 ; Michel M. Martin, Raison de conscience et raison d'Etat : l'objection au service militaire en France, *Ann. de l'Université des sciences sociales de Toulouse*, t. XXXIX, 1991, p. 5 ; J.-F. Renucci, Droit européen des droits de l'homme, *D.*, 1992, p. 333.

Chr. V. Berger, Chr. Giakoumopoulos, H. Labayle et F. Sudre, Droit administratif et CEDH, *RFDA*, 1992, p. 510 ; E. Decaux et P. Tavernier, Chr. de jurisprudence de la CEDH, *Journal de droit international*, 1992, p. 771.

— *Information et liberté.* Un arrêté du ministre de l'intérieur, en date du 20-8 (p. 12133), porte création d'un traitement automatisé d'informations nominatives, après avis de la CNIL du 17-3-1992, pour la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports, et la mise à jour et la gestion du fichier, dans chaque préfecture. Le droit d'accès (art. 34 de la loi du 6-1-1978) s'y exerce, ainsi qu'à la sous-préfecture (art. 4). Les destinataires de ces informations sont les autorités judiciaires, les services de police et de gendarmerie (art. 3). V. *ci-dessous*.

A ce propos, la CNIL, par délibération du 22-7, a rappelé à la gendarmerie nationale qu'elle n'était pas au-dessus de la loi de 1978. Le fichage systématique des habitants (décret du 20-5-1903 sur la *connaissance de la population*), pour habituel qu'il soit, n'en est pas moins inacceptable (*Le Monde*, 24-7). De la même façon, après un avertissement de la CNIL, le ministère de la justice a décidé, le 7-8, de régulariser la situation informatique des tribunaux de police (*ibid.*, 9/10-8).

— *Laïcité, liberté de l'enseignement et de conscience.* Dans le droit fil de l'avis rendu par le Conseil d'Etat, le 27-11-1989, à propos du port du foulard islamique à l'école publique (cette *Chronique*, n° 53, p. 180), la Haute Juridiction a annulé, le 2-11, le règlement intérieur du collège de Montfermeil (Seine-Saint-Denis) qui, en raison de la *généralité de ses termes*, instituait une *interdiction générale et absolue en méconnaissance... de la liberté d'expression reconnue aux élèves dans le cadre des principes de neutralité et de laïcité*. Les lycéennes exclues sont ainsi autorisées à réintégrer le collège.

Comme elle est loin l'époque où le juge s'interdisait d'apprécier les mesures d'ordre intérieur, dans une activité où la discipline est particulièrement nécessaire. De quelle autorité pourra se prévaloir, en effet, le principal, tant il est avéré que le collège Jean-Jaurès de Montfermeil n'est point l'Ecole alsacienne de Paris ?

— *Liberté de l'enseignement.* La loi 92-678 du 20-7 (p. 9734) portant, notamment, diverses dispositions relatives à l'éducation nationale apure le contentieux entre l'Etat et les établissements d'enseignement catholique (art. 18), conformément à l'accord réalisé (cette *Chronique*, n° 63, p. 159), dans le respect des principes constitutionnels applicables aux lois de validation (*GD*, p. 431). Interrogé le 14-7, le Président Mitterrand devait affirmer : *Ce n'est pas un mauvais coup porté à la laïcité... Tout ce qui*

contribue à la pacification des esprits pour une plus grande force du peuple français... je pense que c'est bon (*Le Monde*, 16-7).

— *Liberté culturelle.* Le ministre de l'intérieur rappelle les termes du décret du 18-5-1981 relatif à l'abattage rituel des animaux (AN, Q, p. 3298), à l'occasion de la célébration, par la communauté musulmane, de l'Aïd-el-Kébir. Une enquête, effectuée en 1989, a permis de dénombrer 1 035 lieux de culte musulman (*ibid.*, p. 4249).

A l'annonce d'un rassemblement du Front national, l'archevêque de Reims a décidé, le 29-8, de supprimer les messes matinales du dimanche 6-9, auxquelles M. Le Pen avait convié ses militants : *Les chrétiens de la paroisse de la cathédrale de Reims et ceux qui sont de passage ont le droit d'assister à la messe paroissiale sans s'y trouver mêlés à une manifestation politique* (*Le Monde*, 1^{er}-9).

V. Liberté de rassemblement. République.

— *Liberté de communication.* Le CSA a fait preuve, tout à la fois, d'indépendance et de carence. Au premier cas, l'instance de régulation a émis des réserves sur la campagne de publicité télévisée du Gouvernement en faveur du traité de Maastricht, le 25-7, au point que le Premier ministre devait y renoncer sur-le-champ (*Le Monde*, 28-7) ; elle a invité, le 31-7, le législateur à se prononcer sur la fusion des chaînes publiques de télévision, devenues, le 7-9, France 2 et France 3, à l'occasion de l'examen de leur bilan annuel (*ibid.*, 2/3-8), après avoir infligé une amende de 30 millions de francs à TF1, pour infraction aux quotas de diffusion d'œuvres d'expression française, le 29-7 (1^{er}-8). La société privée a refusé de l'acquitter en reportant ses espoirs tant au plan politique que juridique. *Personne n'est au-dessus des lois*, a répliqué M. Jean-Noël Jeanneney, secrétaire d'Etat à la communication, le 29-7 (*ibid.*).

Au second cas, en revanche, le CSA a manqué gravement à ses obligations en ne veillant pas, à l'occasion de la précampagne référendaire, au respect de l'égalité de traitement. L'intervention du chef de l'Etat, à TF1, le 3-9, en faveur du « oui » à l'Union européenne (*N'y aurait-il d'interdit que pour moi ? C'est moi qui ai négocié et signé ce traité*, avait-il observé à cette occasion) aurait dû, en bonne logique, avoir pour pendant une émission dans des conditions d'écoute équivalentes pour les partisans du « non » (*Le Monde*, 5-9). Quand l'instance de régulation oublie ses propres recommandations... (92-4 du 30-7, p. 10335).

V. Référendum.

— *Liberté individuelle.* Après une mise en conformité avec la chose jugée (cette *Chronique*, n° 62, p. 192), la loi 92-625 du 6-7 (p. 9185) institue des *zones d'attente* (et non plus comme naguère des zones de transit) pour l'étranger qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire national. Son maintien au-delà de quatre jours à compter de la décision initiale ne

peut être autorisé que par l'autorité judiciaire (nouvel art. 35 quater III de l'ord. du 2-11-1945).

— *Liberté de rassemblement.* Le préfet de la Marne a interdit, le 31-8, le rassemblement du Front national sur le parvis de la cathédrale de Reims. Conformément aux art. 12 et 26 de la loi du 9-12-1905 portant séparation des Eglises et de l'Etat, le parvis constitue un élément du domaine public de l'Etat dont le régime juridique est celui de la cathédrale elle-même ; par surcroît, il est interdit de tenir des réunions publiques dans les locaux servant habituellement à l'exercice d'un culte.

— *Protection due à l'intégrité physique de la personne et droit d'être jugé dans un délai raisonnable.* D'une manière retentissante et affligeante pour la France, la Cour européenne des droits de l'homme l'a condamnée, le 27-8 (*Le Monde*, 29-8), sur requête de M. Félix Tomasi, pour l'intensité et la multiplicité des coups portés au prévenu, pendant sa garde à vue, qui s'analysent en un traitement inhumain et dégradant (art. 3 CEDH) et la durée excessive de sa détention provisoire (cinq ans et sept mois) (art. 5). La lenteur de la justice française a été sanctionnée une fois encore (cette *Chronique*, n° 62, p. 190). L'honneur de l'Etat de droit exige assurément un sursaut !

V. République.

LOI

— *Bibliographie.* N. Poulet-Gibot Leclerc, *La place de la loi dans l'ordre juridique interne*, thèse Limoges, 1990, PUF, 1992.

— *Code pénal.* Six ans après que M. Robert Badinter a présenté son projet de réforme du code pénal (cette *Chronique*, n° 51, p. 184), les livres I à IV ont été définitivement adoptés et publiés ensemble par les lois 92-683 à 686 du 22-7 (p. 9864).

— *Conformité.* Le doublement rétroactif de la contribution due par l'employeur en cas de licenciement des salariés âgés a été contesté par des sénateurs, au motif qu'il s'agissait d'une « sanction ayant le caractère d'une punition », bien qu'elle ne soit pas prononcée par une autorité juridictionnelle (82-155 DC du 30-12-1982), et que sa rétroactivité méconnaissait donc l'art. 8 de la Déclaration. La décision 92-311 DC du 29-7 n'a pas retenu la qualification de « peine » pour une mesure qui reste une cotisation, en dépit de son caractère volontairement dissuasif, et déclare non contraire la loi portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1^{er}-12-1988 relative au revenu minimum d'insertion, laquelle a été promulguée sous le 92-722 le 29-7 (p. 10215).

LOI DE FINANCES

— *Bibliographie.* J.-P. Camby, L'alignement de la procédure de vote de la loi de finances rectificative sur celle de la loi de finances initiale, *RFFP*, n° 39, 1992, p. 193 ; Cbr. Join-Lambert, Pluriannualité et procédures budgétaires de l'Etat, *ibid.*, p. 117 ; Transparence et finances politiques, *RFFP*, n° 40, 1992.

V. *Responsabilité du Gouvernement. Vote bloqué.*

LOI ORGANIQUE

V. *Engagement international.*

LOI RÉFÉRENDAIRE

V. *Conseil constitutionnel. Référendum.*

MAJORITÉ

— *Majorité présidentielle.* Le Premier ministre a déclaré le 24-10 qu'en tant que chef du Gouvernement il s'efforcerait « de coordonner le PS, les radicaux de gauche, les réformateurs » lors des prochaines élections, mais le ministre de l'industrie estima le lendemain que « le premier secrétaire doit conduire la campagne électorale ». M. D. Strauss-Kahn évoqua à ce propos la controverse qui s'était élevée en 1985 entre M. L. Fabius et M. L. Jospin dans les mêmes circonstances (cette *Chronique*, n° 35, p. 193). M. Bérégovoy est revenu sur la question, le 27, en précisant que « naturellement Laurent Fabius va animer la campagne des législatives... Mais je n'ai pas l'intention de regarder en spectateur. Je coordonnerai naturellement, comme chef du Gouvernement, l'action des ministres » (*Le Monde*, 27 et 29-10).

— *Rébellion.* Les députés socialistes ont refusé de suivre l'interdiction des dons des entreprises pour le financement des activités politiques prévue par le projet sur la prévention de la corruption (v. *Président de la République*). Bien que le conseil des ministres eût autorisé le Premier ministre à engager la responsabilité du Gouvernement (*Le Monde*, 16-10), la discussion du titre II du projet a été reportée le 14-10 (v. *Ordre du jour*), tandis que le bureau exécutif du PS examinait un projet de compromis de M. Fabius, qui a été finalement entériné (*ibid.*, 17 et 18/19-10).

Le rapporteur général du budget, M. Alain Richard, d'autre part, publie un communiqué avant le vote de la 1^{re} partie de la loi de finances, dans lequel il s'en prend de manière inhabituelle au « manque d'intelligence » et à « l'esprit borné » des collaborateurs du Premier ministre (*ibid.*, 25/26-10).

— *Soumission*. L'entrée en vigueur de la taxe départementale sur le revenu, soutenue par les députés socialistes et combattue par le Gouvernement, a finalement été ajournée *sine die* le 3-7, après que M. René Dosière (s) eut retiré la question préalable qu'il avait déposée à l'encontre du projet portant diverses dispositions d'ordre fiscal amendé en ce sens par le Sénat (*Le Monde*, 6-7).

MINISTRE

— *Bibliographie*. J.-M. Thénard, Affaire de responsabilité politique, *Libération*, 24-7 ; B. Mathieu, art. précité, *Le Monde*, 18-11.

— *Ancien ministre*. M. Philippe Marchand, ci-devant ministre de l'intérieur, a été nommé, au tour extérieur, conseiller d'Etat (décret du 1^{er}-7, p. 8860) ; M. François Doubin, ancien ministre du commerce et de l'artisanat, a été nommé par son successeur, le 5-10, président du conseil d'administration du Centre français du commerce extérieur (CFCE) (p. 13945).

— *Condition*. Deux ministres en lice ont été élus, le 27-9, au Sénat : MM. Charasse (Puy-de-Dôme) et Rausch (Moselle) (*Le Monde*, 29-9). Ils ont opté pour leur mandat (décret du 2-10, p. 13736).

— *Dédoublement fonctionnel*. C'est en tant que professeur de droit que M. Jack Lang a publié un article consacré aux « affaires » : Un certain fanatisme, *Le Monde*, 19/20-7. V. *Autorité judiciaire*.

— *Démission pour convenances personnelles*. Questionné, le 14-7, sur la démission du Gouvernement de M. Tapie (cette *Chronique*, n° 63, p. 169), le chef de l'Etat a observé : Celui-ci a désiré se mettre en accord avec un usage, non pas avec la loi... Il a jugé qu'il n'était pas possible de cumuler le rôle d'un homme qui s'explique devant la justice... et d'autre part, un poste public (*Le Monde*, 16-7).

— *Famille*. Mme Ségolène Royal a donné naissance à une fille, le 2-7 (*Le Monde*, 4-7). A la médiatisation, Mme Frédérique Bredin a préféré, pour sa part, la discrétion pour la venue au monde de sa fille, le 10-7 (*ibid.*, 12-7). Un précédent est créé, sous la République.

— « *Madame la ministre* ». Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, s'est prononcée en faveur de la féminisation de son titre (*Le Monde*, 13-10).

V. *Gouvernement. Haute Cour de Justice. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

ORDRE DU JOUR

— *Controverses.* Le Gouvernement avait réservé en fin de séance, le 14-10, la discussion du titre II (financement des campagnes électorales et des partis politiques) du projet sur la prévention de la corruption par suite d'un désaccord avec le groupe socialiste, mais le ministre de l'intérieur, présent à l'ouverture de la séance du lendemain, fit savoir qu'il était prêt à l'engager immédiatement, ce qui provoqua les protestations de l'opposition qui comptait débattre du titre III (p. 3729).

Le ministre de l'éducation nationale et de la culture n'étant pas disponible le 30-10, la séance prévue pour la discussion des crédits de son ministère a été supprimée au vif mécontentement de l'opposition le 27 (p. 4381). Inscrite le 7-11, M. Mazeaud (RPR), qui présidait, annonça que la séance de l'après-midi ne commencerait qu'à 16 heures, à la demande du ministre, qui « traite cavalièrement le Parlement » (p. 5003).

— *Ordre du jour complémentaire.* La discussion de la loi de finances a été interrompue le 23-10 pour l'examen de propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête (p. 4219). V. *Commission d'enquête.*

— *Report de la discussion.* La discussion par le Sénat de la réforme de la procédure pénale adoptée par l'AN figurait à l'ordre du jour du 10-11, mais le président de la commission des lois indiqua que celle-ci n'en avait pas achevé l'examen et que le rapport ne pourrait être distribué qu'à la fin de la semaine. Avec l'accord du garde des sceaux, il a donc été décidé de renvoyer la question à la conférence des présidents et la séance a été levée (p. 3117).

PARLEMENT

— *Bibliographie.* J. Boudant, La crise identitaire du Parlement français, *RDP*, 1992, p. 1321 ; G. Carcassonne, Le Parlement sous Michel Rocard, communication devant le GETUPAR 1991, *AFSP*, 1992 ; L'élection des Parlements nationaux en Europe, Sénat, service des affaires européennes, *ibid.*, 1992 ; J.-P. Duprat, La crise des assemblées parlementaires françaises, *Mél. Auby*, 1992, p. 493.

PARTIS POLITIQUES

— « *Amis de pensée et d'action* ». Evoquant à nouveau, le 9-11, ses relations avec le PS, le Président Mitterrand a déclaré : *Je reste intimement lié à ceux dont j'ai partagé la vie politique, dont j'ai assumé la vie principale,*

qui sont mes amis de pensée et d'action ; cela ne veut pas dire, pour autant, que j'approuve bouche bée tout ce qui se fait (*Le Monde*, 11-11).

— *Appréciation*. Le ministre de l'agriculture, M. J.-P. Soisson, a affirmé le 11-10 sur France 2 : « Les partis politiques, moins ils auront d'argent, moins ils feront de mal ! » (*Le Monde*, 13-10).

— *Campagne pour le référendum*. Aucune disposition permanente ne réglant la participation des partis aux campagnes référendaires, le décret n° 92-772 du 6-8 (p. 10788) reprend, en les adaptant, celles du décret n° 88-945 du 5-10-1988 (cette *Chronique*, n° 49, p. 210) : les partis représentés au sein d'un groupe à l'Assemblée ou au Sénat sont, à leur demande, habilités à participer à la campagne, ainsi que les partis dont les candidats ont obtenu au moins 5 % des suffrages à l'élection des conseillers régionaux et au 1^{er} tour de l'élection de l'Assemblée de Corse le 22-3-1992, dernier scrutin national. L'arrêté du Premier ministre du 26-8, pris en application après avis du CC (p. 11664), fixe la liste des 11 partis et groupements habilités au titre de la 1^{re} catégorie, et, au titre de la seconde, Génération Ecologie, Les Verts et le Front national. En revanche, les deux heures d'antenne ont été réparties entre les seuls groupes parlementaires par l'arrêté du 10-8 (p. 10952), ce qui a provoqué les protestations des exclus (*Le Monde*, 7-8).

On relèvera le paradoxe d'une réglementation qui confère aux partis le monopole de la propagande pour une consultation reposant sur l'expression directe des citoyens, lesquels s'apprêtaient notoirement à prendre leurs distances avec les mots d'ordre des organisations établies. L'esprit de la législation répartissant le temps d'antenne à égalité entre les partis de la majorité et ceux qui n'y appartiennent pas (art. L. 167-1 du code élect.) n'aurait-il pas dû conduire à une semblable répartition entre les partisans du « oui » et ceux du « non » (le seul groupement habilité spécialement étant le Rassemblement pour le non au référendum) ?

— *Contentieux*. Le TA de Lyon a annulé une décision du conseil municipal de la ville attribuant une subvention de 3,196 millions aux groupes politiques qui y sont représentés, pour assurer le fonctionnement de leurs secrétariats et de leurs permanences (*Le Monde*, 11-9).

— *Financement privé*. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques continue d'accorder son agrément à des associations de financements, parmi lesquelles on retiendra celle du « Mouvement d'union et de gestion communale de la ville de Plan-de-Cuques » (p. 9306, 9756, 12733, 13207, 14534, 15076, 15562, 15863).

— *Message présidentiel*. Le Président de la République a dressé son traditionnel message aux députés réunis à Bordeaux les 10/12-7 (pour le congrès extraordinaire des 13/15-12-1991 : cette *Chronique*, n° 61,

p. 186). Le chef de l'Etat les invite à « retrouver les chemins de l'espérance » (*Le Monde*, 14-7).

— *Symbiose*. A propos de la candidature de M. Michel Rocard, le Président de la République a indiqué le 14-7 : « Je ne suis pas soumis aux décisions du parti socialiste, mais je suis suffisamment en symbiose avec lui, à qui il appartient de désigner son candidat, et son candidat, je le trouverai très bon » (*Le Monde*, 16-7).

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Article 13 C*. Un certain désordre caractérise la pratique du pouvoir réglementaire sous la V^e République. Aux décrets du Premier ministre (art. 21 C) et aux décrets en conseil des ministres signés par le Président de la République (art. 13 C) sont venus s'ajouter très tôt les décrets réglementaires signés par le chef de l'Etat mais non délibérés en conseil des ministres. Inversement, on a même vu un décret 92-479 du 1^{er}-6 (p. 7345), signé par le Premier ministre « après avis du conseil des ministres en date du 22 avril 1992 » (*sic*). La répartition n'obéit à aucun critère mais relève de l'opportunité (en dehors des cas où un texte prescrit le passage en conseil des ministres), si bien qu'une même disposition peut faire successivement l'objet de décrets relevant des différentes catégories ci-dessus. Du point de vue contentieux, l'arrêt Sicard (CE, 27-4-1962) avait décidé que les décrets présidentiels non délibérés en conseil des ministres restaient, en vertu de l'art. 21 C, des décrets du Premier ministre, la signature du chef de l'Etat étant superflète ; plus récemment, l'arrêt Syndicat autonome des enseignants de médecine du 16-10-1987 (R. Chapus, D., 1988, chap. XXX, p. 199) avait transposé cette jurisprudence aux décrets délibérés en conseil des ministres sans qu'un texte l'imposât. L'arrêt d'assemblée Meyet du 10-9 renverse la solution de 1987 en adoptant une définition purement formelle des décrets en conseil des ministres et, surtout, précise leur régime : « Tous les décrets effectivement délibérés en conseil des ministres sont de la compétence du Président de la République » qui « en devient juridiquement l'auteur » (communiqué de presse, *Le Monde*, 12-9). En conséquence, dès lors qu'un décret a été signé par le Président de la République en vertu de l'art. 13 C, « il ne peut plus être modifié que par lui ». Inspiré par un souci de remise en ordre, l'arrêt Meyet répond aussi à ce que le commissaire du Gouvernement D. Kessler a qualifié de « nécessaire réalisme du droit constitutionnel ». Comme l'écrivait Jean Massot, « dans l'hypothèse d'une cohabitation, cette question n'est pas sans importance » (*Les Petites Affiches*, 4-5).

— *Délégation*. Selon la démarche habituelle (cette *Chronique*, n° 59, p. 216), le cc a procédé au déclassement de l'art. 1000-2 du code rural en tant qu'il détermine l'autorité de l'Etat habilitée à accorder l'autorisation d'organiser un service autonome de médecine du travail (92-168 L, 7-7,

p. 9146) ; au même titre que la détermination de la compétence territoriale des agents de l'administration pour l'établissement de l'impôt sur le revenu, en cas de changement de domicile (art. 11 du code général des impôts) (92-169 L, 6-10, p. 14006).

— *Décrets dérivés*. Par un arrêt du 23-10, *UNOSTRA*, le Conseil d'Etat a estimé, s'agissant du permis à points, que le Gouvernement, *malgré la faute qu'il a commise en ne permettant pas à la loi d'entrer en vigueur à la date prévue*, ne pouvait se dispenser de prendre malgré l'expiration du délai les mesures nécessaires à l'exécution de la loi (*Le Monde*, 25/26-10).

V. *Loi. Ministre. Premier ministre. Président de la République*.

POUVOIRS PUBLICS

— *Bibliographie*. Textes relatifs aux pouvoirs publics, *JO*, tirage n° 1120, 6^e éd., 1992.

PREMIER MINISTRE

— *Article 21, alinéa 4 C*. Suppléant le Président de la République, M. Pierre Bérégofoy a exceptionnellement présidé le conseil des ministres, le 16-9, en application de l'art. 21 C (Jean Massot, *La Présidence de la République en France*, La Documentation française, 1986, p. 30). V. *Conseil des ministres*.

— *Autorité*. Au lendemain des déclarations *ex abrupto* de MM. Dumas et Lang sur la justice, M. Bérégofoy a cru devoir intervenir à RTL, le 22-7 : *Je ne souhaite pas que les choses se passent ainsi* (*Le Monde*, 24-7).

V. *Autorité judiciaire*.

— *Distinction*. Conformément à la pratique giscardienne (cette *Chronique*, n° 61, p. 187), M. Pierre Bérégofoy a reçu, au terme du semestre d'exercice, le 8-10, du chef de l'Etat, les insignes de grand-croix dans l'ordre national du mérite (*Le Monde*, 10-10).

— *Domaine réservé*. Au cours de la convalescence du Président Mitterrand, le Premier ministre a représenté, pour la première fois, la France au sommet africain de Libreville, le 5-10 (*Le Monde*, 7-10). Un avion *Concorde* a été mis à sa disposition.

— *Intérim*. A l'instar de son prédécesseur (cette *Chronique*, n° 60, p. 220), M. Bérégofoy n'a pas délégué ses pouvoirs au cours de la période estivale. En revanche, M. Lang a assumé son intérim lorsqu'il a représenté le chef de l'Etat à la conférence franco-africaine de Libreville (décret du 2-10, p. 13798). Le dernier précédent remontait à 1990 (cette *Chronique*, n° 57, p. 192). A nouveau, le ministre de l'éducation nationale et de

la culture a été investi de cette fonction, au moment où le Premier ministre effectuait une visite officielle au Maroc (décret du 31-10, p. 15162).

V. *Conseil des ministres. Gouvernement. Pouvoir réglementaire. Président de la République.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Bernard Lacroix et Jacques Lagroye, *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, PFNSP, 1992 ; Alain Rollat, Les vigies de l'Élysée, *Le Monde*, 29-7 ; François Goguel, La responsabilité du Président, *Le Monde*, 14-10.

— *Article 5 C.* « J'ai à veiller à ce que les institutions fonctionnent » a déclaré M. Mitterrand le 9-11 au cours d'un entretien télévisé, à propos de l'affaire du sang contaminé. En attendant une réforme des articles 67 et 68 C, qu'il a souhaitée, « il faut appliquer la Constitution. Ce qui veut dire que le devoir actuel consiste à faire élire les membres de la Haute Cour de Justice et à la faire fonctionner normalement » (*Le Monde*, 11-11). Le chef de l'État a répété ces propos le 19-11 à Carmaux, mais a ajouté que « ce n'est pas pour que chacun ait envie de recommencer une petite affaire Dreyfus » (*ibid.*, 21-11).

— *Autorisation populaire de ratifier un engagement international (art. 11 C).* Le Président de la République a justifié ce choix relatif au traité sur l'Union européenne, le second exemple après celui du 23-4-1972 concernant l'élargissement de la Communauté européenne, de préférence, à la voie parlementaire (art. 53 C), en raison de son *importance* qui *engage comme rarement dans notre histoire*, l'avenir de la France (déclaration du 1^{er}-7) (*Le Monde*, 3-7). Il ajoutera, le 14-7 : *Puisque le référendum appartient à notre Constitution, c'était bien l'occasion, en raison de l'importance de ce choix, de s'adresser au peuple français lui-même* (*ibid.*, 16-7).

— *Chantiers.* Le TA de Paris avait annulé, le 10-7, l'autorisation de construire le Centre de conférences internationales, ainsi que la déclaration d'unité publique (*Le Monde*, 12/13-7), mais cette décision a été à son tour annulée par le CE le 30-10 (*ibid.*, 1/2-11).

— *Chef des armées.* Parallèlement au recours pour la première fois depuis 1981 à l'armée dans un conflit social, celui des routiers (matériels de levage et de tractage), aux termes de l'instruction interministérielle du 20-7-1970 (*Le Monde*, 8-7), le chef de l'État a décidé, conformément aux résolutions du conseil de sécurité de l'ONU, l'envoi de *casques bleus* en Bosnie-Herzégovine, le 14-8 (*Le Monde*, 15-16/17-8), en vue de protéger l'acheminement des convois humanitaires. En revanche, il s'est opposé à une *campagne proprement militaire* car *ajouter la guerre à la guerre ne résou-*

dra rien (entretien à *Sud-Ouest*, 13-8). Il est demeuré ainsi fidèle à sa déclaration de principe du 14-7 : *La France n'ira pas faire la guerre dans les Balkans en envoyant ses armées par sa propre décision. La France appliquera les décisions des Nations Unies* (*Le Monde*, 16-7).

Quant à M. Chirac, il n'a pas hésité, une fois encore (cette *Chronique*, n° 60, p. 223), à aller sur les brisées présidentielles, en déclarant que cette attitude était *objectivement complice de la poursuite de la guerre* (*Le Figaro*, 14-8).

Il reste que, par ailleurs, M. Mitterrand a décidé l'envoi d'avions de combat, aux côtés des forces américaines et britanniques, dans la zone d'exclusion imposée à l'Irak, en vue de protéger la population chiite, le 26-8 (*Le Monde*, 28-8).

— *Collaborateurs*. M. Pierre Chassigneux a été nommé directeur du cabinet du chef de l'État le 2-7 en remplacement de M. Gilles Ménage, nommé président d'EDF, et M. Bruno Delahaye remplace M. Jean-Christophe Mitterrand aux fonctions de conseiller à la présidence (p. 8959). D'autre part, Mme Paulette Decraene a quitté ses fonctions au secrétariat particulier de M. Mitterrand après avoir été nommée inspecteur général des affaires culturelles (p. 13295).

— *Condition*. Le bilan de santé du Président de la République fait ressortir « des résultats normaux » selon le communiqué du 22-7 (*Le Monde*, 24-7). M. François Mitterrand a été opéré à l'hôpital Cochin le 11-9, d'où il est sorti le 16, le 3^e bulletin médical diffusé le même jour précisant qu'il souffrait d'un cancer de la prostate (*Le Monde*, 13/14, 17 et 18-9).

— *Conjoint du chef de l'Etat*. En visite au Kurdistan irakien, en compagnie de M. Kouchner, Mme Mitterrand a échappé à un attentat, le 6-7 (*Le Monde*, 8/9-7). *Est-ce que je suis une fille à renoncer ?*, devait-elle répondre à une question portant sur la poursuite de son action humanitaire (*ibid.*, 9-7). Dans un article publié par ce quotidien, le 18-7, et cosigné du ministre (Les fantômes d'Halabja, ville martyre), elle devait apporter un témoignage sur sa mission. Dans le cadre du 500^e anniversaire de la découverte de l'Amérique, l'épouse du Président s'est entretenue, le 8-9, avec des représentants des communautés indiennes à Bogota, en Colombie (*ibid.*, 11-9). Elle devait, par la suite, inaugurer, le 15-9, un colloque à Brasilia (Brésil) consacré à l'apartheid, dénoncer l'embargo imposé à Cuba par les États-Unis (17-9), et se rendre, le 18, à Rio-Branco, au cœur de la forêt amazonienne, entourée d'un important service d'ordre, où un conflit oppose les écologistes aux propriétaires terriens (20/21-9).

Au lendemain de l'acquittement de la boulangère de Reims, par la cour d'assises de la Marne, Mme Mitterrand a reçu, le 19-11, des membres de la famille de la victime : *C'est le symptôme d'un énorme malaise, d'une dérive inquiétante et préjudiciable à notre démocratie* (*Le Monde*, 21-11). Pour la première fois, l'épouse d'un Président de la République a publié un ouvrage : *La levure du pain* (Editions n° 1) qui retrace l'engagement

humanitaire de Mme Mitterrand. Celle-ci a participé à une émission littéraire sur France 2, le 14-10 (*Libération*, 15-10).

— *Conseil restreint*. A l'issue du conseil des ministres, un conseil restreint consacré à la négociation du GATT s'est tenu, le 18-11, sous la présidence du chef de l'Etat (*Le Figaro*, 19-11). Un communiqué a été publié à son issue.

— *Droit de grâce*. Par un décret du 2-7, le chef de l'Etat a signé, à l'occasion de la fête nationale, une grâce collective (*Le Monde*, 9-7), pour la 7^e fois (cette *Chronique*, n° 60, p. 222).

— *Droit de message*. A l'opposé de la tradition observée à ce jour (cette *Chronique*, n° 49, p. 213), M. Mitterrand n'a pas usé de cette prérogative, après la décision d'organiser un référendum sur le traité de Maastricht. A l'ouverture de la session extraordinaire du Parlement, le 2-7, il a été donné lecture par le président de séance, de la lettre adressée par le chef de l'Etat au président de l'Assemblée (p. 3080) et à celui du Sénat (p. 2325). Acte a été pris de cette communication.

— *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire*. Interrogé, le 14-7, à propos du non-lieu dont M. Touvier a bénéficié (cette *Chronique*, n° 62, p. 169), M. Mitterrand n'a pas dissimulé le malaise éprouvé : *C'est une décision de la magistrature. Elles ne sont pas toutes parfaites. Elles sont parfois même dramatiques. J'occupe une fonction qui m'interdit de m'exprimer... Je dois veiller à l'équilibre des pouvoirs et respecter l'indépendance de la magistrature* (*Le Monde*, 16-7). V. *Autorité judiciaire*.

— *Polémique*. Le dépôt d'une gerbe sur la tombe du maréchal Pétain, qui a lieu chaque année depuis le 11 novembre 1986, a provoqué des réactions défavorables, notamment de plusieurs dirigeants du parti socialiste (*Le Monde*, 13, 15/16 et 17-11).

— *Président-législateur*. L'intervention du 14-7 n'a pas failli à l'usage établi (cette *Chronique*, n° 61, p. 190) : M. Mitterrand s'est déclaré partisan de la transparence des patrimoines et des revenus des élus, des juges et des dirigeants des moyens d'information, ainsi que d'une réforme du code de procédure pénale, afin, notamment « que l'inculpation change de sens, qu'il n'y ait plus d'inculpation » (*Le Monde*, 16-7). Au conseil des ministres du 9-9, le chef de l'Etat s'est opposé aux dons d'entreprises aux partis politiques à l'occasion de l'examen du projet relatif à la prévention de la corruption. Mais il ne devait pas être suivi par les députés socialistes, non plus qu'à propos de la publicité du patrimoine des élus (*Libération*, 22-10) (v. Majorité).

— *Responsabilité des ministres*. Intervenant le 9-11, à la télévision, à propos de l'affaire du sang contaminé, le chef de l'Etat s'est interrogé : *Si j'avais été ministre de la santé en 1984 ?... suis-je responsable en conscience ? Non. Suis-je responsable parce que j'exerce cette fonction ? responsable, je dois rendre compte...* Après avoir relevé que les articles afférents à la Haute

Cour de Justice sont *boiteux, bâtards, mal fichus*, le Président s'est prononcé pour la réforme de celle-ci : *Il n'est pas possible que les ministres jouissent d'une impunité, d'un privilège de juridiction* (*Le Monde*, 11-11).

— *Responsabilité présidentielle ou « plébiscite à l'envers » ?* Le référendum sur le traité de l'Union européenne a relancé les spéculations. Fidèle à sa conception (cette *Chronique*, n° 63, p. 179) le chef de l'Etat s'est engagé dans le débat sans lier, pour autant, son sort à la réponse qu'il appelait de ses vœux. Cette logique du découplage a été invoquée, dès l'annonce du recours au référendum, le 1^{er}-7 : *il n'y aura pas un camp vainqueur face à un camp vaincu. Il n'y aura pas de bons et de mauvais Français... Laissons maintenant la démocratie s'exprimer...* (*Le Monde*, 3-7).

I. A l'occasion de sa rencontre avec des journalistes, le 14-7, M. Mitterrand a précisé sa pensée : *Vous ne m'avez jamais entendu dire : « L'Europe de la Communauté, c'est ma propriété. » Je n'ai pas dit, je ne dirai pas aux Français : « Si vous votez pour l'Europe, vous voterez pour moi. » Ce serait un abus de pouvoir, une interprétation erronée, ce serait même un peu malhonnête... Je ne suis pas en cause dans cette affaire... ni avec le « oui », ni avec le « non »* (*ibid.*, 16-7).

II. Lors de son intervention à TF1, le 3-9, le chef de l'Etat devait toutefois nuancer son propos, sans lever toutes les ambiguïtés, en cas de vote négatif : *Si c'était le « non », je prendrai les responsabilités qui m'incombent... Si les Français devaient tromper mon espérance, eh bien, j'aborderais franchement et carrément la question le 20 et le 21-9 de cette année.*

En réponse à M. Jean d'Ormesson qui lui suggérait d'annoncer sa démission en cas de succès du « oui », compte tenu de son impopularité, M. François Mitterrand a répliqué : *Est-ce vraiment mon rôle de faire un plébiscite à l'envers ? Je me refuse à faire un plébiscite positif, mais cela devient un plébiscite négatif : plébiscite « tous contre moi » et, alors, ça marche ! C'est me réserver peut-être un sort un peu attristant... Ce serait donc parce que je ne me serais pas tellement trompé [en cas de victoire du « oui »] qu'il faudrait que je m'en aille ?*

De façon concise, le Président avait initié son propos en observant : *Je ne cherche pas à plébisciter ma personne... C'est l'Europe qu'il faut maintenant plébisciter* (*ibid.*, 5-9).

III. De manière inédite, sous la V^e République, le magistrat suprême a salué la victoire du « oui », le soir même du 20-9, *l'un des jours les plus importants de l'histoire de notre pays*, conformément au principe suivant lequel à l'issue de ce scrutin [il n'y a] *ni vainqueur, ni vaincu* (22-9). *Un référendum tranquille* (Th. Ferenczi), somme toute, nonobstant un aspect de vote-sanction.

— *Réunir « les qualités des IV^e et V^e Républiques »*. Le thème récurrent (cette *Chronique*, n° 60 et 61, p. 188 et 201) de la révision des institutions

a été abordé par le Président de la République le 9-11. Sur le fond, celle-ci porterait entre autres sur 7 points, la réforme de la Haute Cour de Justice étant ajoutée, en l'occurrence. Sur la forme, les propositions seront soumises aux présidents des assemblées et au président du Conseil constitutionnel, d'une part, et à un comité consultatif inspiré de celui de 1958, selon la suggestion avancée par M. Ballardur (*Le Monde*, 14-11-1991), d'autre part (*ibid.*, 11-11).

A l'occasion de la réception du bureau du Sénat, le 18-11, M. Mitterrand a révélé la finalité qui l'anime : réunir les *qualités* des IV^e et V^e Républiques : *J'aimerais mieux qu'on trouve un chemin moyen qui permette de réunir les qualités des deux systèmes plutôt que leurs défauts. Mais je m'aperçois que beaucoup de gens préfèrent les défauts* (*Le Figaro*, 19-11).

— *Variations itératives sur la cohabitation.* Au cours de son entretien télévisé du 9-11, M. François Mitterrand a estimé : *Si les Français décident d'avoir une majorité d'une couleur différente de celle d'aujourd'hui, je m'inclinerai comme je l'ai fait, déjà, en 1986. C'est le peuple qui décide, je suis là pour exécuter ses décisions. Je n'ai jamais empêché le Gouvernement de l'époque d'exercer sa fonction ; j'ai refusé de signer des ordonnances : je n'étais pas obligé de le faire, j'ai refusé. En revanche — et là j'étais contraint de le faire, sans quoi j'aurais été en état de forfaiture — (haute trahison, sans doute ?), j'ai signé toutes les lois qui ont été adoptées par la nouvelle majorité.* Le Président, au risque, selon son expression, d'être *répétitif*, a rappelé la formule de son message au Parlement, le 8-4-1986 (cette *Chronique*, n° 38, p. 169) : *La Constitution, toute la Constitution, y compris la Constitution révisée, rien que la Constitution. C'est mon devoir, je le ferai.*

Inerte ? *Ce serait vraiment offenser ma fonction, ajouta-t-il : le Président de la République a un rôle à jouer, dans le cadre de la Constitution, pas davantage... Rien n'est jamais joué... Je serais honnête avec le suffrage universel, devait-il conclure* (*Le Monde*, 11-11).

RÉFÉRENDUM

— *Bibliographie.* M. Luciani et M. Volpi (sous la direction de), *Référendum*, Ed. Laterza, Rome et Bari, 1992 ; E. Dupin, Divorce référendaire, *Libération*, 11-9 ; S. July, Merci au référendum, *ibid.*, 12/13-9 ; D. G. Lavroff, A propos du référendum, *RPP*, juillet, p. 19 ; O. Passelecq, La voie étroite de la démocratie, *Le Quotidien de Paris*, 20-8 ; J.-M. Peureau, Quelle perspective pour le référendum communal en France après l'adoption de la loi sur l'organisation de l'administration territoriale, *PA*, 21-9 ; P. Collas, Consultations populaires et dernier référendum, *RPP*, septembre, n° 961, p. 29.

— *Organisation.* En application du décret présidentiel du 1^{er}-7 pris sur la proposition du Gouvernement et décidant de soumettre le projet de loi

autorisant la ratification du traité sur l'Unité européenne au référendum (p. 8682) (v. *Gouvernement, Président de la République*), quatre décrets ont été pris le 6-8 en conseil des ministres, le Conseil constitutionnel consulté, et publiés au *JO* du 8-8. Le décret 92-770, pris en application de la LO 76-97 du 31-1-1976 sur le vote des Français de l'étranger à l'élection présidentielle et au référendum, édicte des dispositions permanentes ; le décret 92-771 porte organisation du référendum ; le décret 92-772 est relatif à la campagne, et le décret 92-773 fixe les conditions d'application des deux précédents aux TOM ainsi qu'à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon (v. *Partis politiques*). Le CSA a émis une recommandation 92-4 le 30-7 (p. 1035) et pris les décisions 92-703 du 10-8 (p. 10986) et 92-807 du 4-9 (p. 12239) sur les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne.

— *Contentieux*. Le particularisme qui s'attache à chaque type de consultation en ce qui concerne les compétences juridictionnelles (Ph. Ardat, *Le contentieux électoral, Conseil constitutionnel et Conseil d'Etat*, LGDJ, 1988, p. 55), a été illustré par les décisions complémentaires rendues à l'occasion du référendum. Par ses décisions Caldaquès et Lederman du 15-9, et Le Pen du 18-9, le CC a confirmé la jurisprudence Diémert du 25-10-1988 (cette *Chronique*, n° 49, p. 216) dont il reprend la motivation : les attributions du Conseil ont un caractère consultatif en ce qui concerne l'organisation des opérations de référendum, en vertu des art. 46 et 47 de l'ordonnance portant LO du 7-11-1958, mais juridictionnel lorsqu'il statue sur les réclamations afférentes au déroulement des opérations, en vertu de l'art. 50 de l'ordonnance précitée qui « vise exclusivement les contestations formulées à l'issue du scrutin ». Il en résulte que la jurisprudence Delmas (*CCF*, 19, p. 96) ne saurait être étendue au référendum, sous la seule réserve que l'organisation de celui-ci ne méconnaisse pas les prescriptions de l'art. 46 de l'ordonnance précitée relatives à la consultation préalable du CC (v. B. Genevois, *RFDA*, 1988, p. 887).

Dès lors, l'absence de recours parallèle justifie la compétence du juge administratif pour connaître de la légalité des mesures réglementaires d'organisation du référendum. C'est ce qu'avait jugé le CE lors du référendum sur la Nouvelle-Calédonie (CNIP, 28-10-1988, conclusions D. Lévis, *ibid.*, p. 897), et c'est cette jurisprudence que confirme l'arrêt Meyet du 10-9, qui annule pour incompétence l'art. 8 du décret 92-771, les art. 2 et 4 du décret 92-772 et l'art. 1^{er} du décret 92-773 en tant qu'ils rendent applicables au référendum les art. R. 94 à R. 96 du code électoral sans avoir été soumis au CE, ainsi qu'une disposition de la décision 92-703 du CSA.

V. Pouvoir réglementaire.

— *Proclamation des résultats*. Le CC a procédé à l'annulation des résultats des communes de Rivière-Pilote et de Sainte-Anne qui lui étaient déférés par le préfet de la Martinique en raison de la présence de bulletins répondant à une question étrangère au référendum, de Folgensbourg (Haut-Rhin) en

raison de l'absence d'isoloir, et de certains bureaux de Graulhet (Tarn) où il n'a pas été procédé au contrôle d'identité des électeurs. Compte tenu de ces annulations et des rectifications d'erreurs matérielles, les résultats du référendum du 20 septembre, proclamés le 23, ont été les suivants :

Electeurs inscrits	38 305 534	
Votants	26 695 951	
Abstentions	11 609 951	30,30 % des inscrits
Blancs et nuls	909 377	2,37 % des inscrits
Suffrages exprimés	25 786 574	
Oui	13 162 992	51,04 % des suffrages exprimés
Non	12 623 582	48,95 % suffrages exprimés

La loi 92-1017 du 24-9 autorise par voie de conséquence la ratification du traité (p. 13294).

V. *Conseil constitutionnel. Engagement international. Gouvernement. Partis politiques. Président de la République.*

— *Référendum local de consultation.* Le TA de Lille a annulé pour incompétence, au sens de la loi du 6-2-1992 (cette *Chronique*, n° 62, p. 202), la consultation organisée à Hautmont (*ibid.*, n° 63, p. 179) portant sur l'immigration (*Le Monde*, 19/20-7). Le tracé d'une autoroute est à l'origine d'une consultation à Avrillé (Maine-et-Loire), le 15-11 (*ibid.*, 17-11).

RÈGLEMENT

— *Application de l'article 88-4 C.* Un chapitre VII bis, « Résolutions portant sur des propositions d'actes communautaires », qui a été ajouté au RAN le 18-11 (p. 5696), comporte un seul article 151-1 aux termes duquel la procédure de droit commun s'applique à ces propositions de résolutions, sous réserve des dispositions particulières suivantes. La commission permanente à laquelle les propositions sont renvoyées examine les amendements présentés par tout député ; les autres commissions peuvent faire connaître leur avis, ainsi que la délégation pour les Communautés européennes ; dans les huit jours de la distribution du rapport de la commission saisie au fond, l'inscription à l'ordre du jour peut être demandée par un président de groupe, un président de commission ou le président de la délégation, et elle est de droit lorsqu'elle est demandée par un président de groupe ; à défaut d'inscription à l'ordre du jour, le texte adopté par la commission est considéré comme définitif.

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* B. François, *La V^e République dans son droit*, thèse de sciences politiques, Paris I, 1992 ; J.-F. Revel, *L'absolutisme inefficace*

ou contre le *présidentialisme à la française*, Plon, 1992 ; H. Giordan, Langue française et néo-jacobinisme, *Libération*, 4-8 ; J.-M. Pontier, La République, *D.*, 1992, p. 239 ; G. Elgey, La République des tourmentés, 1954-1959, t. I, Fayard, 1992 ; O. Le Cour Grandmaison, *Les citoyennetés en Révolution (1789-1794)*, PUF, 1992 ; P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, 1992 ; Chr. Vimbert, *La tradition républicaine en droit public français*, Publications de l'Université de Rouen, LCDJ, 1992.

— « *Hymne national.* » Le bicentenaire du *Chant de l'armée du Rhin*, devenu *La Marseillaise*, a été commémoré à l'issue du défilé du 14-7, devant M. Mitterrand, par le chœur de l'armée française et 400 chanteurs des trois armées et de la gendarmerie (*Le Monde*, 14-7).

— « *Langue de la République.* » L'emploi des langues régionales dans les organes juridictionnels, entre autres, serait en opposition avec le principe de l'utilisation de la langue française, posé par l'ord. de Villers-Cotterêts de 1539, précise le ministre des affaires étrangères, en réponse à une question relative à un projet de charte du Conseil de l'Europe sur les langues régionales ou minoritaires (AN, Q, p. 3249), que la France a refusé de signer (*Le Monde*, 7-11). Au regard du droit positif, le fondement de l'art. 2, al. 2 C (rédaction de la LC du 25-6-1992) eût été, assurément, plus convaincant (cette *Chronique*, n° 63, p. 180).

— *Ne pas confondre.* A propos de la commémoration de la rafle du Vel' d'Hiv', le chef de l'Etat a affirmé : « Ne demandons pas de comptes à la République ! En 1940, il y a eu un Etat français, c'était le régime de Vichy, ce n'était pas la République. Et à cet Etat français, on doit demander des comptes » (*Le Monde*, 16-7).

— *Sondage.* Selon une enquête réalisée par la SOFRES du 5 au 9-11, une majorité de Français pense que la démocratie va mal, mais que les institutions de la V^e République fonctionnent bien (*Le Monde*, 19-11).

— *Tradition républicaine.* Le ministre de la défense indique qu'il appartient aux élèves de l'Ecole spéciale militaire de Saint-Cyr de lui proposer plusieurs noms de promotion, avant qu'il n'exerce son choix (AN, Q, p. 3390). Le cumul de fonctions religieuses en France et de fonctions politiques à l'étranger est incompatible, déclare le Premier ministre, avec l'esprit de la loi du 9-12-1905 et les traditions républicaines, s'agissant de la nomination du recteur de la mosquée de Paris au Haut Comité d'Etat algérien (*ibid.*, p. 4164).

De son côté, le porte-parole du Gouvernement, M. Malvy, a notamment invoqué *les traditions de la V^e République*, le 5-8, s'agissant du critère retenu, par le Gouvernement, pour la participation des partis à la campagne officielle du référendum sur le traité d'Union européenne (*Le Monde*, 7-8). A propos du décret 92-772 du 6-8, pris sur cette base, le Pre-

mier ministre répondit en ce sens à M. Séguin, en invoquant, de surcroît, l'art. 4 C : *Toute autre répartition eût été arbitraire* (AN, Q, p. 3633).

V. Assemblée nationale. Référendum.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Article 49.2 C.* Aussitôt après l'adoption de la 1^{re} partie de la loi de finances, les trois groupes de l'opposition ont déposé une motion de censure le 24-10. Alors que la majorité absolue était de 286, la censure n'a recueilli, le 26-10, que 261 voix : 124 RPR sur 125 (M. de Bénouville), les 88 UDF et les 40 UDC, ainsi que 9 NI sur 24 (p. 4357).

— *Article 49.3 C.* Le Premier ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement, le 17-11, sur les articles et les amendements soumis à une seconde délibération ainsi que sur l'ensemble de la loi de finances. Une motion de censure a été aussitôt déposée par les trois groupes de l'opposition.

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

— *Bibliographie.* Pierre Avril et Hugues Portelli, Réviser la Constitution ?, *France-Forum*, avril-juin 1992 ; Jean-Louis Quermonne, Changer de République ou changer la République ?, *Etudes*, juillet 1992.

— *Révision et révision.* Interrogé sur les réserves que lui avait inspirées l'amendement sénatorial concernant le vote dans les mêmes termes de la LO relative aux élections municipales (art. 88-3 C), le Président de la République a rappelé le 14-7 que, gardien de la Constitution, il pensait qu'il fallait réviser « un certain nombre de choses mais que tant que cela n'a pas été décidé par le peuple ou par le Parlement, il faut la respecter... Moi, je ne veux pas qu'on fasse n'importe quoi » (*Le Monde*, 16-7).

V. Constitution. Président de la République.

SÉNAT

— *Bibliographie.* D. Andolfatto, Comment se renouvelle le Sénat ?, *RPP*, septembre, n° 961, p. 44 ; S. Huet, Les réseaux Monory, *Le Figaro*, 4-11.

— *Film.* FR3 a diffusé, le 31-8, un documentaire consacré aux jardins du Luxembourg, placés, on le sait, sous l'autorité des questeurs. V. notre *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1988, p. 57.

— « *Assemblée de l'imagination et de l'avenir.* » Dans son allocution inaugurale le 13-10, le président Monory a contredit Boissy d'Anglas :

Assemblée de pondération et de dialogue, le Sénat peut aussi être celle de l'imagination et de l'avenir (p. 2607).

— *Bureau*. A la suite de la modification du RS (cette *Chronique*, n° 61, p. 194), le nombre des vice-présidents est passé de 4 à 6 et celui des secrétaires de 8 à 14. Les vice-présidents sont élus par scrutins séparés et par bulletins plurinominaux. Ont obtenu le 7-10 : MM. Jean Chamant (RPR), 264 voix, Jean Faure (UC), 226, Michel Dreyfus-Schmidt (S), 223, Roger Chinaud (UREI), 206, Etienne Dailly (RDE), 190, Yves Guéna (RPR), 179, M. Lederman (C) n'a obtenu que 96 voix.

Deux questeurs sortants, MM. Jacques Bialski (S) et Lucien Neuwirth (RPR), ont été réélus, et M. Serge Mathieu (UREI) remplace M. Jacques Mossion (UC).

Les douze secrétaires ont été désignés sur une liste établie par les présidents de groupes selon la représentation proportionnelle et compte tenu de la représentation acquise aux autres postes du bureau (p. 2587).

— *Composition*. M. Baumet (RDE) (Gard), nommé au Gouvernement, a démissionné (désaccord avec son suppléant ?) de son mandat, le 14-10 (p. 14423). Une élection partielle sera organisée, en application de l'art. LO 322 du code électoral (p. 14576).

— *Présidence*. M. René Monory (UC) a été élu, le 2-10, au second tour de scrutin, président du Sénat, par 200 voix contre 76 à M. Claude Estier (S). Au 1^{er} tour, le candidat de l'UDF à la succession de M. Alain Poher, qui ne se représentait pas, avait obtenu 125 voix contre 102 à M. Charles Pasqua (RPR), 72 à M. Estier, 13 à M. Robert Vizet (PC), et une à M. Christian Poncelet (RPR) qui n'était pas candidat (p. 2579). M. Monory devient ainsi le troisième président de la Haute assemblée, après MM. Gaston Monnerville (1959-1968) et Alain Poher (1968-1992) : v. notre *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1988, p. 55.

M. Jean-Dominique Giuliani, secrétaire administratif du groupe Union centriste, a été nommé directeur du cabinet du président Monory, le 5-10 (*Le Monde*, 7-10). La composition du cabinet, au sein duquel figure notre collègue Jean-Pierre Machelon, est mentionnée au *BIRS*, n° 531, p. 27. Par ailleurs, une rubrique « Présidence » figure au bulletin avec notamment une mention *agenda* (n° 533, p. 30).

V. Commissions. Elections. Groupes, Révision de la Constitution.

SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Clôture*. Par un décret du 8-7 (p. 9185) fait à Munich, le chef de l'Etat a mis un terme à la session ouverte une semaine au préalable (cette *Chronique*, n° 63, p. 183), comme il avait convoqué naguère les élus, depuis Venise, en 1988 (*ibid.*, n° 48, p. 190). Le président Giscard d'Estaing

avait, pour sa part, promulgué, en 1978, des lois à Conakry et à Libreville (CCF, 9, p. 379).

V. Président de la République.

SONDAGES

— *Mises en garde.* La Commission des opérations de Bourse et la Commission des sondages ont attiré l'attention, le 11-9, sur « le strict respect de la législation en vigueur » qui interdit la publication des sondages dans la semaine précédant le scrutin ; le président de la COB a, d'autre part, décidé de faire procéder à une enquête sur l'ensemble du marché durant la période d'interdiction (*Le Monde*, 13/14-9). Sur cette question, v. Michel Brûlé, Pour l'égalité de l'information, *ibid.*, 15-9. V. République.

TRANSPARENCE FINANCIÈRE

— *Rapport du président du Sénat.* Le président du Sénat a établi à son tour (cette *Chronique*, n° 61, p. 194) le rapport prévu à l'art. 5 de la loi 88-226 du 11-3-1988. Le Bureau a saisi l'occasion du renouvellement des conseils généraux, qui permet d'examiner un nombre significatif de dossiers comprenant une déclaration d'entrée en fonctions et une déclaration de fin de mandat de président de conseil général ou de maire d'une commune de plus de 30 000 habitants. Constatant « le caractère très hétérogène des déclarations déposées », le Bureau n'a relevé « aucune anomalie dans la situation patrimoniale des intéressés », mais il suggère certaines améliorations. On notera que, comme dans le cas du rapport du président de l'AN, le *Journal officiel* n'a guère mis en valeur le rapport du 10-6 publié dans les Informations parlementaires au titre des « Informations diverses » (p. 8772).

VOTE

— *Modalités.* Si 32 catégories de citoyens peuvent, sur leur demande, être admis à voter par procuration (AN, Q, p. 3730), les étudiants en vacances, de même que les retraités (cette *Chronique*, n° 62, p. 204) ne peuvent s'en réclamer, à partir de l'instant où la jurisprudence considère que l'art. L. 71-23° du code électoral ne s'applique qu'aux *personnes actives* (CE, 29-12-1989, Elections municipales de Vigneulles-lès-Hattonchâtel) (AN, Q, p. 3728).

— *Vote électronique.* A l'occasion du référendum du 20-9, une expérience inédite s'est déroulée à Sainteny (Val-de-Marne). Les 1 866 électeurs ont été invités à voter deux fois : une première fois de façon officielle et une seconde, selon le principe du volontariat, avec une carte à puce (*Le Monde*, 22-9).

VOTE BLOQUÉ

— *Application.* Comme il l'avait été en 1^{re} lecture (cette *Chronique*, n° 63, p. 183), le scrutin unique a été demandé en nouvelle lecture sur les articles réservés du projet portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale et sur l'ensemble le 7-7 (p. 3295). L'art. 44-3 C a été appliqué le 16-10 sur les dispositions du projet relatif à la prévention de la corruption qui modifiaient la loi Royer (p. 3922), puis le 22-10 sur certaines dispositions fiscales, dont l'ISF, du projet de loi de finances, qui ont été rejetées par assis et levé (p. 4118) ; enfin, sur les articles réservés de la 1^{re} partie le 23 (p. 4318) et sur ceux de la 2^e partie, qui ont été repoussés le 17-11 (p. 5630). Après une seconde délibération, le Gouvernement a engagé sa responsabilité sur l'ensemble.

Il est à noter qu'à la différence de l'an dernier la 1^{re} partie de la loi de finances a été adoptée sans engagement de responsabilité grâce à l'abstention des communistes, et que les crédits d'une quinzaine de ministères ont pu être adoptés, onze seulement ayant été réservés.

V. Responsabilité du Gouvernement.

Summaries

Philippe LAUVAUX. — **Recurrences and paradoxes : a history in counterpoint.**

The origin of the parliamentary institution is almost always traced back to the history of the English Parliament which is presented as a universal model. This is a limiting approach which ignores the continental archetypes. Through the study of an often ignored example, the Swedish Frihetstiden one can see at an early period the determinism which will lead to the failure of the all-dominant Parliament. A few contemporary phenomena are then studied. If Parliament no longer appears clearly as the « destiny of democracy », the restriction of its status and of its role appears to be very different from one country to the other and culminates in France under the guise of a « presidential subversion ».

Benoît JEANNEAU. — **Past and present antiparliamentarism.**

The mistrust towards the political class we are witnessing today in France might be a resurgence of the antiparliamentarism which existed under the Third Republic. But what does antiparliamentarism really mean ? If one analyzes its contents in the light of political history from 1880 to 1940, one can see that it lasted, in a somewhat subdued form, under the Fourth Republic and that it disappeared under the Fifth Republic, after the introduction of the new Constitution. The present crisis concerns the party system rather than the parliamentary institution itself.

Guy CARCASSONNE. — **Parliamentary democracy.**

Apart from the constraints bearing on Parliament itself, those bearing on the individual members allow them to gain a real influence and to exercise real power. The internal working of the Houses is, in fact, much more democratic than is usually imagined.

Guy BRAIBANT. — **Who makes the law ?**

The « lawmaker » is a mythical and multifaceted character and Parliament is only one of its incarnations and no longer the main one at that. The restriction of the powers of Parliament has not improved the quality of the laws nor has it limited their numbers.

The civil servants play an essential role in the drafting of the texts while their legal training is insufficient. A few measures may help at once to reinforce the legislative role of Parliament and to improve the laws.

Michel COUDERC. — **The Parliamentary lawmaker : how to put an end to a pleonasm.**

The move towards democracy in the Eastern and Third World countries brings the representative system back into favour. The legislative role of Parliaments comes to the forefront and all across the world we are witnessing an increase of this function. The French Parliament experiences this situation as a paradox. However the finality of the legislative process indicates that the lawmaking Parliament fulfills functions both of information and control. The discussion of the law is at the centre of its work.

Jean-Louis PEZANT. — **Which law rules parliament ?**

Thanks to the rationalized operation of the Parliament, the law which rules it today are, for a larger part, made of written rules and it is more regularly submitted to a control of constitutionality. Even if it has become less a domain for the specialist, it remains political and the non-written rules — the precedents — continue to play an essential role and give it its particular nature.

Anne FRAGO. **The Infrastructures : comment tables.**

Didier MAUS. — **A few ad lib comments about the senate.**

The Senate is always asked to justify its existence and its functions. With its special characteristics it represents an original case among the European high chambers. Deeply rooted in French constitutional life, the second chamber deserves more than a side glance. It represents a fundamental institution of the Republic.

Roger CHINAUD. — **What is the margin of manoeuvre of the Parliament in the budgetary process ?**

The uneasiness of Parliament with regards to the budgetary process is rooted in its own history. Indeed Parliament was created to vote revenues

and it is confronted to a budgetary edifice which is theoretically untouchable in its own view. Yet the Government modifies it through its decrees.

The constraints of the organic law are very strong. However how large is the government's room for manoeuvre today? In addition, won't Europe lead to a common powerlessness of the Government-Parliament tandem?

Pierre MAZEAUD. — The Parliament and « its adversaries »

The main « adversaries » of the Parliament are : Europe and its supra-national process, the 1982 decentralisation laws which have brought about a weakening of the State ; the possible extension of the right of appeal to the Conseil constitutionnel to every citizen and, finally, the press which through a considerable mediatisation of political life, deprives Parliament of its foremost responsibility.

In order to reconstitute its prerogatives to the Parliament, it is necessary to limit the role of its « adversaries » and to bring the executive branch of power to respect its attributions.

Henry ROUSSILLON. — For a reduced national assembly ?

Yves MÉNY. — The « cumul des mandats » or the impossible separation of powers.

The « cumul des mandats » constitutes one of the most enduring conventions of the French political system. Most of the parliamentarians cumulate their national mandate with local offices and functions. This system which may have functional benefits is contrary to the principle of separation of powers and ignores potential conflicts of interests.

Pierre AVRIL. — The distortion of the parliamentary process.

The debate about the crisis of the French Parliament which has increasingly developed since 1990 can be explained first by the crisis of the Socialist Party and by the desorganisation of the parliamentary majority. But those conjunctural factors also reveal a deeper distortion originating in the deviation of the presidential Government which reduces the responsibility of the Parliament to a fictional one.

Luc FERRY. — Political chronicle : Ecology, nationalisms and the crisis of cultures.

Andrea MANZELLA. — Foreign chronicle : Italy : The last days of a partitocracy.

Claude OLIVESI. — **The future of the institutional binome : European union-regions ?**

Pierre ASTIÉ and Dominique BREILLAT. — **Foreign notes (July 16 - Septembre 30, 1992).**

Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — **French constitutional chronicle (July 1 - Novembre 20, 1992).**

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.

Imprimé en France, à Vendôme
Imprimerie des Presses Universitaires de France
ISBN 2 13 045432 1 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 39 036
CPPAP n° 59 303

Dépôt légal : février 1993

© Presses Universitaires de France, 1993
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. l'alternance
2. le parlement européen
3. qui gouverne la Chine? *
- 1978 4. la V^e République*
5. le consensus*
6. l'Union soviétique*
7. le régime représentatif
- 1979 8. l'Espagne démocratique
9. le giscardisme*
10. les pouvoirs de crise
11. psychanalyse
- 1980 12. les régimes islamiques
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
35. le Japon*
- 1986 36. le ministre
37. la Grande-Bretagne
38. l'armée
39. Mai 1968
- 1987 40. des fonctionnaires politisés?
41. le Président
42. la tradition politique
43. la Suisse
- 1988 44. le Sénat
45. l'U.R.S.S.
de Gorbatchev
46. droit administratif, bilan critique
47. l'immigration
- 1989 48. Europe 1993
49. la V^e République (30 ans)
50. 1789-1989
histoire constitutionnelle
51. télévision
- 1990 52. démocratie
53. le ministère des finances
54. la Belgique
55. droit pénal, bilan critique
- 1991 56. bioéthique
57. nationalismes
58. la France en guerre
59. la Cour suprême
- 1992 60. la décentralisation
61. le sport
62. l'islam dans la cité
63. campagne électorale
- 1993 64. le Parlement
- A paraître
65. morale et politique
66. Allemagne

le Parlement

Que devient la Cité sans délibération publique et la démocratie sans responsabilité politique ? D'aucuns estiment qu'en France aujourd'hui, présidentialisme et médiatisme aidant, la délibération atteint le degré zéro et l'irresponsabilité politique des sommets. Le Parlement français est-il plus mal traité que les autres ? Pourrait-il l'être mieux et comment ? Questions anciennes, questions nouvelles, questions essentielles. Les meilleurs spécialistes tentent ici d'y répondre.

Journal

- | | |
|------------------------------------|---|
| Luc FERRY | Chronique politique : L'écologie, les nationalismes et la crise de la culture |
| Andrea MANZELLA | Chronique de l'étranger : Italie, crépuscule d'une partitocratie |
| Claude OLIVESI | L'avenir du binôme institutionnel : Communauté européenne - Régions ? |
| Pierre ASTIÉ
Dominique BREILLAT | Repères étrangers
(16 juillet - 30 septembre 1992) |
| Pierre AVRIL
Jean GICQUEL | Chronique de la V ^e République
(1 ^{er} juillet - 15 novembre 1992) |

