

PAUL CAHOUA

## *Les commissions, lieu du travail législatif*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Son article 43 est ainsi conçu :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

votées depuis 1973, début de la V<sup>e</sup> législature, jusqu'à 1984 inclus et qui se prêtaient au dépôt d'amendements, c'est-à-dire déduction faite des lois autorisant la ratification d'accords internationaux, 376 (44 %) ont été adoptés modifiés à l'Assemblée par au moins 10 amendements, 247 (28,9%) par plus de 20 amendements, 126 (14,80 %) par plus de 50 amendements et 63 (7,46 %) par plus de 100 amendements ; si on combine ces données avec le fait que plus de la moitié des amendements adoptés proviennent des commissions, ceci donne la mesure du travail législatif accompli par elles. On constate également que le nombre de textes adoptés et la proportion d'entre eux votés avec un nombre important d'amendements ont été d'autant plus forts qu'il existait des majorités cohérentes : ces données ont des valeurs plus élevées sous les V<sup>e</sup> et VII<sup>e</sup> législatures que sous la VI<sup>e</sup> (1978-1981) où existaient, tout le moins, des tiraillements entre les deux groupes de la majorité parlementaire de l'époque. Ainsi, non seulement le fait majoritaire n'a pas réduit l'activité législative des commissions, mais on peut affirmer qu'il a été la condition de son développement en favorisant un dialogue, parfois plus vif qu'on ne le pense, entre Gouvernement et majorité, entre ministres et rapporteurs.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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