YVES MICHEL

Les initiatives parlementaires

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

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

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

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

I. — *Des difficultés d'appréciation*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. — *Le développement des initiatives*

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

Quelques indices permettent de mesurer l'importance de la

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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