

JACQUES LIMOUZY

*Les rapports du ministre
avec le Parlement et les partis*

Dans l'angle perdu d'un couloir secondaire de l'Assemblée nationale sont trois modestes bureaux, l'un réservé au Président du Conseil depuis Premier ministre, l'autre à droite aux attachés, le dernier à gauche dit bureau des ministres avait jusqu'à ces derniers jours l'aspect d'une agence postale de province avec sa théorie de téléphones muraux portant en indicatif des libellés ministériels anciens « Guerre, Travaux publics, Intérieur, etc... ».

Aujourd'hui les ministres, dont le Premier, utilisent parfois ce vieil équipement et cependant, me dit un jour le président René Pléven, c'est ici que les Gouvernements d'autrefois vivaient une partie de leur fragile existence. Il eût suffi alors de résider là quelques jours pour traiter ce sujet « Le ministre, le Parlement et les partis ». Or, dès qu'en 1958 ils ne vécurent plus dans la terreur du Parlement, les ministres commencèrent à le négliger, réservant tous leurs soins à la conduite de leur administration, comme si l'institution ministérielle libérée d'une subordination politique recherchait la sécurité d'une autre tutelle fixant son ambition à n'être que le reflet d'un monde qu'elle avait cependant la charge de commander. C'est du moins ce que certains affirmèrent dès 1958. La réalité est plus complexe.

La source du pouvoir est électorale

Le Gouvernement ne connaît pas de parti et depuis 1958 aucun de ses ministres ne peut être parlementaire, cette césure n'est un abîme que dans les apparences.

Le pouvoir en effet a une source électorale. C'est le suffrage qui fait l'élection du Président de la République et de l'Assemblée nationale. C'est le vote des partis politiques qui constitue et ensuite identifie la majorité présidentielle et la majorité parlementaire.

Le ministre appartient au monde politique et parlementaire

Sans être nécessairement un homme de parti (homme d'appareil) le ministre est toujours un homme politique. S'il ne l'est pas il le devient.

En France un ministère technique ne serait qu'un vivier d'hommes politiques en formation. On disparaît ou l'on revient : si l'on revient l'on est un homme politique. Les déclarations ministérielles du genre « moi je ne suis pas un homme politique » font généralement sourire lorsqu'elles se renouvellent trop.

Le ministre appartient également au monde parlementaire. Dans la majorité des cas il en vient et s'il n'en vient pas il rêve d'y entrer. Il faut aujourd'hui plus que les doigts d'une main pour compter ceux qui, à la suite d'une aventure ministérielle qualifiée d'occasionnelle, plongent hardiment dans la houle des prochaines élections législatives. Il est vrai qu'ils ont des précédents illustres.

La nomination du ministre est toujours politique

Certes le Président de la République a d'autres moyens qu'autrefois pour constituer les Gouvernements, mais son analyse reste politique.

Sous les précédents régimes dont les Gouvernements restaient fugitifs, les ministres retrouvaient plus fréquemment leurs écuries politiques d'origine, lieux de prédilection pour resurgir sur la scène du pouvoir. Ainsi les partis politiques assuraient-ils en permanence, selon leur poids, leurs positions stratégiques, les oscillations de l'opinion et quelquefois l'occasion, la remonte ministérielle des Gouvernements successifs.

Aujourd'hui ce n'est pas parce que les Gouvernements durent plus longtemps que la nomination des ministres est plus simple ou que les dosages politiques deviennent plus aisés. Certes les partis politiques n'ont plus d'exigences visibles mais la constitution de nombreux Gouvernements montre qu'il a été tenu compte d'équilibres souvent subtils, non seulement au sein de la majorité parlementaire, mais parfois au sein même du parti dominant. Ainsi le deuxième Gouvernement Pierre Mauroy de juin 1981 témoigne-t-il

logiquement du poids présidentiel, mais encore d'une représentation quasi proportionnelle des diverses tendances du Parti socialiste.

Ajoutons que la direction réelle d'une formation politique de la majorité peut se situer discrètement ou non à l'Élysée (M. Pompidou, M. Mitterrand), à Matignon (M. Pompidou, 1967 ; M. Chirac, 1975). Nous y reviendrons.

Le ministre et les partis politiques

(« Les ministres et naturellement le Premier d'entre eux », général de Gaulle.)

Les rapports du ministre avec les partis sont désormais soumis au leadership du Premier ministre.

En effet à partir des nouveaux textes constitutionnels de 1958 des lois organiques et des règlements des assemblées, la pratique politique a changé.

Quelle qu'ait été la cohésion interne de certains Gouvernements même fugitifs de la III^e et de la IV^e République, comme ceux de M. Poincaré en 1926, Mendès France en 1954, etc., beaucoup de leurs ministres disposaient dans leur parti de groupes de militants agissants et au Parlement d'un certain nombre d'amitiés solides que la pratique pesait en voix (un tel, disait-on, vaut tant de voix à la Chambre ou au Sénat). Ainsi appréciait-on la dimension politique de telle personnalité et son aptitude à aider la constitution d'un nouveau Gouvernement, alors même qu'il faisait partie de l'actuel. Lorsque la confiance était refusée ou lorsque le Gouvernement était mis en minorité, le consensus qui liait l'équipe gouvernementale avait souvent disparu au préalable et chacun des ministres muni ou non de son groupuscule repartait vers les négociations au sein même des partis.

Depuis l'aube de la V^e République, de Michel Debré à Pierre Mauroy, les Premiers ministres ont été le plus souvent les leaders politiques du principal parti de la majorité. Cette règle souffre quelques exceptions comme la fin du parcours de Jacques Chaban-Delmas où l'Élysée prend en main l'UDR, comme les Gouvernements de Raymond Barre où il est exclu que le Premier ministre exerce quelque influence sur le RPR, et où la constitution de l'UDF dépend du jeu présidentiel, comme enfin le Gouvernement de M. Fabius puisque le premier secrétaire du Parti socialiste paraît beaucoup plus conditionné par l'Élysée que par le Premier ministre.

Par contre, la direction de la formation gaulliste est à Matignon avec M. Pompidou jusqu'en 1968. Elle y retourne en 1974 avec

Jacques Chirac puisque le Premier ministre prend dès le mois de décembre la direction effective de l'UDR.

Le Président Giscard d'Estaing ira même, lors de sa lune de miel avec Jacques Chirac, jusqu'à confier au Premier ministre une tâche de coordination des formations politiques de la majorité.

Tout montre donc que les rapports du ministre et de son parti ont cessé de s'établir directement. C'est-à-dire que le ministre de la V^e République aura beaucoup plus d'aisance pour n'être pas l'otage au Gouvernement de sa formation politique. En revanche il aura beaucoup plus de difficultés pour être depuis le Gouvernement le chef politique indépendant d'une tendance, d'un groupe ou d'un clan au sein de son propre parti (voir l'exemple de Michel Rocard). Le départ du Gouvernement donne à cet égard une meilleure capacité politique.

Entre le ministre et son parti il y a donc désormais le filtre, la coordination, parfois la tutelle du Premier ministre ou de l'Élysée. Le ministre fait partie d'une équipe et c'est au nom de cette équipe qu'est conduite au sommet la négociation politique.

Au lendemain de la constitution du Gouvernement suivant les élections de 1978 le Président de la République lors du premier conseil des ministres rappelait l'éthique gouvernementale :

« Cette éthique exclut notamment le faire-valoir personnel car le Gouvernement est une équipe et non une assemblée d'individus ; les membres du Gouvernement sont en rapport avec de grands intérêts ; ils doivent donc s'imposer des règles de retenue et de discrétion.

« La France a des institutions dont le Président de la République est le garant et le chef. L'exécutif n'est pas l'émanation des partis. La V^e République a d'ailleurs été construite en réaction contre les partis. Le Gouvernement n'est donc ni l'émanation des partis, ni celle de l'Assemblée nationale. Il doit se définir de façon dynamique : il est le vecteur d'une idée et d'une action et il faut que l'opinion publique le ressente. » (Conseil des ministres, 28 avril 1978.)

Le ministre et le Parlement : l'habituel et le nécessaire

Les nouveaux équilibres institutionnels ont plus d'un quart de siècle. Ils font du ministre le seul responsable de ses services et délimitent les modalités dans lesquelles le Parlement peut intervenir.

La durée des sessions est limitée. La vie parlementaire active s'écoule en deux périodes et sur six mois de l'année. Les sessions extraordinaires sont rares et leur objet concerne généralement plus d'un ministre mais non l'ensemble du Gouvernement.

Hors session le ministre continuera à recevoir des parlementaires, les rencontrera en province à l'occasion des cérémonies qu'il préside, répondra aux questions écrites mais la contrainte d'un Parlement, siégeant sinon en permanence mais du moins quand il veut, a disparu.

Hors session également le contact et la négociation entre le ministre et les organisations professionnelles, syndicales et autres groupes d'intérêt sont plus aisés, le Parlement marquant lorsqu'il siège une exigence permanente d'information à ce sujet. Mais le ministre se souviendra que le Parlement est un pouvoir et qu'un pouvoir est toujours susceptible.

Au Parlement, tout ministre voit les affaires de son département rattachées à une et quelquefois plusieurs commissions permanentes. Les commissions peuvent entendre le ministre non seulement à l'occasion d'un projet de loi, ou du budget mais aussi pour s'informer d'un problème déterminé. Le ministre peut également être entendu par les commissions d'enquête parlementaire et par les commissions de contrôle. Mais c'est au Premier ministre que sont adressées les demandes d'audition des ministres.

Le Parlement est constitué de groupes qui sont à l'Assemblée nationale le reflet des partis. Au Sénat cette correspondance est plus complexe. Le ministre participe à la vie des groupes de la majorité. Il arrive qu'il y soit entendu à leur demande, souvent à l'occasion de la présentation de son budget. En outre il ne doit pas négliger d'assister le mardi, journée qui voit traditionnellement la réunion des bureaux des groupes puis des groupes, à la réunion du groupe parlementaire de sa formation politique.

Pour le non-initié, le groupe parlementaire apparaît comme une immense volière où tout le monde parle de tout et à la fois, où rien ne semble se discuter de façon précise et organisée. En réalité il est un lieu d'expression libre qui assure la nécessaire pré-conciliation des opinions et des intérêts. Les rapporteurs des textes y sont fréquemment entendus. Le groupe définit ses positions en vue des votes en séance publique. Elles vont de la liberté de vote à la discipline exigée du groupe. Ces positions n'expriment pas fatalement celle préalable des partis et fréquemment il arrive même que l'analyse puis la décision d'un groupe inspirent celles du mouvement politique dont le groupe est issu. Le président du groupe est donc un personnage considérable au sein de l'Assemblée et au niveau de sa formation politique. Il est l'homme de tous les conflits internes et de toutes les synthèses. On voit combien le ministre doit avoir le contact et si possible l'oreille du ou des présidents de groupe de la majorité.

Les groupes créent des organes d'études ou de travail permanents

ou occasionnels sur des problèmes sectoriels jusqu'alors laissés sous emprise administrative. S'il y est invité le ministre ne négligera pas ceux touchant à sa compétence. Quel que soit le caractère souvent inquisitorial de ces initiatives, le ministre, s'il veut canaliser des contestations jusqu'alors souterraines, les connaître en temps utile, fréquentera ces groupes, au besoin y détachera des collaborateurs, inspirera la préparation d'amendements, etc. Gouverner c'est aussi convaincre.

L'ordre du jour du Gouvernement est prioritaire. Il le fait connaître chaque semaine à la conférence des présidents. Il peut d'autre part le modifier à tout instant par une lettre rectificative au président ou une déclaration du ministre présent en cours de séance. Pratiquement l'ordre du jour est la chose du Premier ministre. C'est à lui que les ministres s'adressent à ce sujet et c'est le Premier ministre qui chaque semaine en discute au préalable avec les présidents des groupes majoritaires. Bien qu'un ministre présent en séance puisse théoriquement modifier l'ordre du jour, il ne le fera qu'après accord du Premier ministre généralement donné par le membre du Gouvernement qui est chargé des relations avec le Parlement.

Ce dernier personnage qui est le reflet fidèle et constant du Premier ministre dans la vie parlementaire a peu d'indépendance mais beaucoup de latitude. N'ayant aucune compétence propre, ses pouvoirs, qui, à l'occasion, peuvent être considérables, ne sont pas les siens, mais opérationnellement il lui en reste toujours quelque chose. Aussi des débuts de la V^e République à nos jours, de M. Debré à M. Fabius, le titulaire du poste a été choisi dans le parti formant la majorité de la majorité. Il n'y a eu aucune exception.

Le ministre et le Parlement : la dérive

Depuis que le ministre ne dépend plus politiquement d'un parti, depuis également qu'il bénéficie de la couverture politique du Premier ministre, il tend à considérer que la majorité n'est là que pour voter les textes qu'il dépose et pour approuver annuellement et si possible rituellement son budget. Bien sûr il s'agit là de la règle majoritaire dans sa rigidité. Elle exprime l'adhésion à une politique, adhésion constamment vérifiée par les actes essentiels du contrôle politique. Mais le Parlement est un pouvoir et les rapports de l'exécutif et du législatif doivent revêtir au niveau de la création de la loi d'autres formes plus subtiles et plus souhaitables. Tout l'art ministériel est là.

La dérive depuis les textes en discussion vers des procédures comme le vote bloqué, l'article 49, alinéa 3, de la Constitution ou la trop fréquente procédure d'urgence recouvre souvent une disharmonie des rapports entre les deux pouvoirs. Un Gouvernement conduit à exiger du Parlement trop fréquemment ces procédures exigeantes, voire dramatiques, témoigne d'une imperfection des rapports entretenus avec sa majorité.

Certes, cette imperfection est souvent la marque de différends politiques, elle peut être aussi la conséquence d'inaptitudes ministérielles. En effet, les Gouvernements vivent dans la terreur de l'abominable ordre du jour complémentaire que leur majorité ne manquerait pas, d'après eux, de meubler de propositions de lois que les ministres jugent *a priori* insolites, parfois incongrues dans la mesure où leurs administrations l'estiment ainsi. Les Gouvernements évitent généralement ces déplorables perspectives en bourrant de textes l'ordre du jour prioritaire. Contradictoirement les ministres semblent exiger ensuite que leurs textes soient votés au pas de charge dans les assemblées. Il m'a été donné de voir un projet de loi qui avait exigé près de sept ans de concertations administratives et de négociations interministérielles inscrit à l'ordre du jour, le ministre responsable ne proposant pour sa discussion en première lecture qu'une semaine de débats.

Il est donc déplorable que cette boulimie législative soit beaucoup plus le fait des ministres que des nécessités incompressibles de la politique générale du Gouvernement et de sa majorité. Nos meilleures lois sont souvent celles qui ont été longuement débattues devant les assemblées. La grande loi municipale de 1884 qui est un modèle de simplicité et de concertation puisqu'elle a réglé plus d'un siècle la vie des communes de France et a été discutée plus de sept années devant les commissions du Sénat et de la Chambre des députés. Les ministres gagneraient plutôt à rénover, à simplifier et à moderniser l'appareil législatif dont ils disposent, alors que trop de textes qu'ils inspirent sont des monuments encombrés de considérations au sein desquelles les décrets d'application, les analystes et les auteurs ont quelque peine à retrouver ensuite la pensée parfois obscure, quand ce n'est pas contradictoire, du législateur.

Cependant, et pour ne citer seulement que les commissions des lois du Sénat et de l'Assemblée nationale, le travail parlementaire s'il est accompli sans précipitation est d'excellente qualité. Ces deux commissions comprennent d'ailleurs suffisamment de personnalités éprouvées par l'expérience et de haute valeur juridique pour que les Gouvernements et leurs ministres gardent le souci de

n'y déposer que des textes bien faits, nécessaires et bien reliés à l'ensemble législatif antérieur. Ce qui n'a pas, hélas, toujours été le cas.

Ajoutons enfin qu'un ministre gagnerait à travailler avec les parlementaires et les présidents de groupe de la majorité en appuyant et au besoin en inspirant le dépôt de certaines propositions de lois issues du Parlement. Ainsi se trouverait atténué le caractère prétendument incongru de l'ordre du jour complémentaire. Au sujet de cette dérive ministérielle le Président Valéry Giscard d'Estaing s'adressant en août 1978 à l'ensemble du Gouvernement déclarait :

« J'invite les membres du Gouvernement à apporter une contribution de qualité au déroulement des travaux parlementaires. Cette contribution sera de nature à améliorer le fonctionnement de nos institutions dont la branche exécutive fonctionne correctement, mais au sein desquelles le Parlement n'a pas la vitalité qui devrait être la sienne, ce qui conduit sans doute à un certain nombre de dérèglements dans les interventions des partis politiques et à la trop grande importance qui leur est attachée par les moyens d'information. Les ministres doivent donc répondre largement aux besoins d'information du Parlement sur les projets de loi déposés, et se prêter à la recherche de délais suffisants pour la discussion des textes en séance. Il n'est pas anormal qu'un ministre éprouve des difficultés dans la discussion d'un texte, ni que le vote d'un texte important nécessite plusieurs semaines ou plusieurs mois. Ce sont les ministres qui doivent défendre les textes. Ils doivent être présents pendant toute la durée des séances relatives aux questions orales. Ils doivent enfin faciliter la discussion budgétaire en respectant le temps de parole fixé par le Gouvernement et en répondant de manière brève et précise. »

Conclusion. Le ministre sans mesure et sans poids ? (Saint Just)

Le temps semble venu pour que le ministre en use avec le Parlement avec plus de souplesse, sinon plus de considération. C'est le Gouvernement en corps, et singulièrement le Premier ministre, qui dépend de l'Assemblée nationale. Le ministre est donc protégé. Il ne relève réellement que de l'exécutif et, à travers le chef du Gouvernement, de l'exécutif présidentiel. D'autre part, les mécanismes mis au point et vérifiés depuis 1958 ont eu le même résultat : donner le dernier mot au Gouvernement sans provoquer la crise.

Doublement à l'abri des aléas politiques venus des partis ou du Parlement il s'ensuit qu'un ministre qui se contenterait de gérer

son ministère en acceptant de faire simplement remonter les demandes de ses services, ou en avalisant les projets législatifs de son administration n'existerait plus politiquement. Il deviendrait le membre spécialisé d'un état-major. Certes le ministre est le chef d'une administration, mais s'il s'agit d'un contemplatif, on voit ce qu'il reste de lui. Il y a donc une certaine « difficulté d'être » pour un ministre sous la V^e République. Quant à la « réforme », il est certes exaltant d'y attacher son nom et ses soins, encore faut-il qu'elle soit nécessaire. Or, les grandes réformes de la V^e République ont été conduites par la volonté de l'Elysée, l'engagement et le contrôle du Premier ministre et le savoir-faire du ministre compétent. Le savoir-faire, ce n'est pas rien, c'est même essentiel au Parlement et dans l'opinion. Le ministre serait-il alors un opérationnel ?

En définitive, il doit non seulement être le fer de lance de la politique du Gouvernement auquel il appartient, ce qui est naturel, mais encore avoir sur le terrain l'oreille de la majorité et la confiance des présidents des groupes. La fréquentation des assemblées, l'explication, le travail en commun sont indispensables pour humaniser ce que peut avoir d'abrupt le choc des deux pouvoirs, mais également pour donner au ministre ce que les institutions de la V^e République ne lui accordent pas *a priori* : une image parlementaire.

RÉSUMÉ. — *Il y a une certaine « difficulté d'être » pour un ministre de la V^e République. La tutelle partisane ne l'atteint plus, sa responsabilité politique se confond dans celle du Gouvernement. Tout ce qu'il fait dans le domaine politique et parlementaire est soumis au contrôle et au leadership du Premier ministre. De l'Elysée à Matignon la hiérarchie qui le choisit, le maintient et le juge est celle de l'exécutif. Il doit cependant être dans son parti et au Parlement un opérationnel de la politique du Gouvernement et pour cela vivre au contact des assemblées.*