GUY CARCASSONNE

Réhabiliter le Parlement

Toute réhabilitation suppose condamnation préalable. Celle du Parlement fut moins souvent prononcée qu'évoquée. Et l'abaissement posé en postulat débouchait rituellement sur la nécessité, réaffirmée avec une constance suspecte, de la revalorisation.

Implicitement mais nécessairement, ce thème de la dévalorisation renvoie à des modèles de référence contestables : au mieux celui du Parlement traditionnel, qui décide souverainement de lois dont il prend l'initiative et contrôle effectivement le Gouvernement, modèle dont on sait qu'il n'a existé sous cette forme que durant quelques décennies du XIXe siècle et dans la seule Grande-Bretagne ; au pire, celui du Parlement de la IVe République dont nul ne songerait à nier qu'il avait plus de facultés qu'aujourd'hui mais dont il serait audacieux de prétendre qu'il en usait de manière satisfaisante.

En réalité la comparaison internationale fait bien vite apparaître que les pouvoirs du Parlement français sont, à très peu de chose près, identiques à ceux de tous ses homologues et que les données statistiques sur l'initiative législative ou le contrôle du gouvernement, sont très voisines[1].

Aussi bien ne saurait-on confondre une *dévalorisation* — sauf à admettre qu'elle touche toutes les assemblées des régimes parlementaires et n'a donc pas grand-chose à voir avec la Ve République — et une *modernisation* — dans laquelle la France n'a certes pas fait preuve d'une grande précocité.

Ainsi posé le problème change de nature. S'il s'agit non plus de réhabiliter mais plutôt d'adapter, on quitte le terrain de pouvoirs nouveaux à conférer aux assemblées[2] pour pénétrer dans celui d'une

1. V. Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, PFNSP, 1978 ; Pierre Avril et Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 1988.

2. On voit mal au demeurant lesquels sachant qu'elles conservent, en tout état de cause, droit de vie et de mort sur le Gouvernement et sur les lois. Il ne dépend que d'elles d'en faire l'usage qui convient et non d'autrui de leur ajouter des capacités supplémentaires.

utilisation meilleure des facultés dont elles disposent, et qui sache tenir compte des mutations de la fonction de contrôle (I) et du possible renouveau de la fonction législative (II).

I. — Les mutations de la fonction de contrôle

On en connaît les instruments, questions écrites ou orales, commissions d'enquête ou de contrôle, pouvoirs permanents des rapporteurs budgétaires, etc.

Ils avaient comme vocation initiale de donner au Parlement les éléments d'appréciation à partir desquels il déeiderait éventuellement de la chute du Gouvernement, par refus de la confiance ou vote de la censure.

Avec l'émergence du fait majoritaire, les Parlements modernes n'en sont plus là, le français comme les autres.

La majorité parlementaire, en effet, a vocation à soutenir bien plus qu'à renverser. Sans doute les députés ont-ils acquis plus ou moins consciemment une sorte d'humilité qui leur fait considérer qu'ils ne doivent pas leur élection à leurs seuls mérites et que le peuple, à travers eux, vote davantage pour un Gouvernement, de droite ou de gauche, que pour le talent individuel de ceux qui se présentent à ses suffrages.

Le fait alors d'écarter pratiquement la censure[3] comme issue éventuelle du contrôle change la nature de ce dernier. Il ne tend plus à déboucher sur la mise en œuvre des articles 49 et 50 mais à faire de l'opinion le juge de la gestion gouvernementale, dans son ensemble ou sur un point précis.

Pour la majorité, les instruments du contrôle deviennent alors ceux du faire-valoir, du parlementaire, du Gouvernement ou des deux à la fois. On y met plus ou moins de complaisance, jamais de radicale bostilité.

Aussi est-ce avant tout l'opposition qui devient titulaire du pouvoir de contrôle, d'un contrôle généralement sans effets juridiques mais non sans portée politique.

Alors peut s'énoncer l'idée selon laquelle *c'est la place faite à la minorité dans leur mise en œuvre qui qualifie les instruments de contrôle*[4]. Mince ils sont faibles, importante ils sont larges.

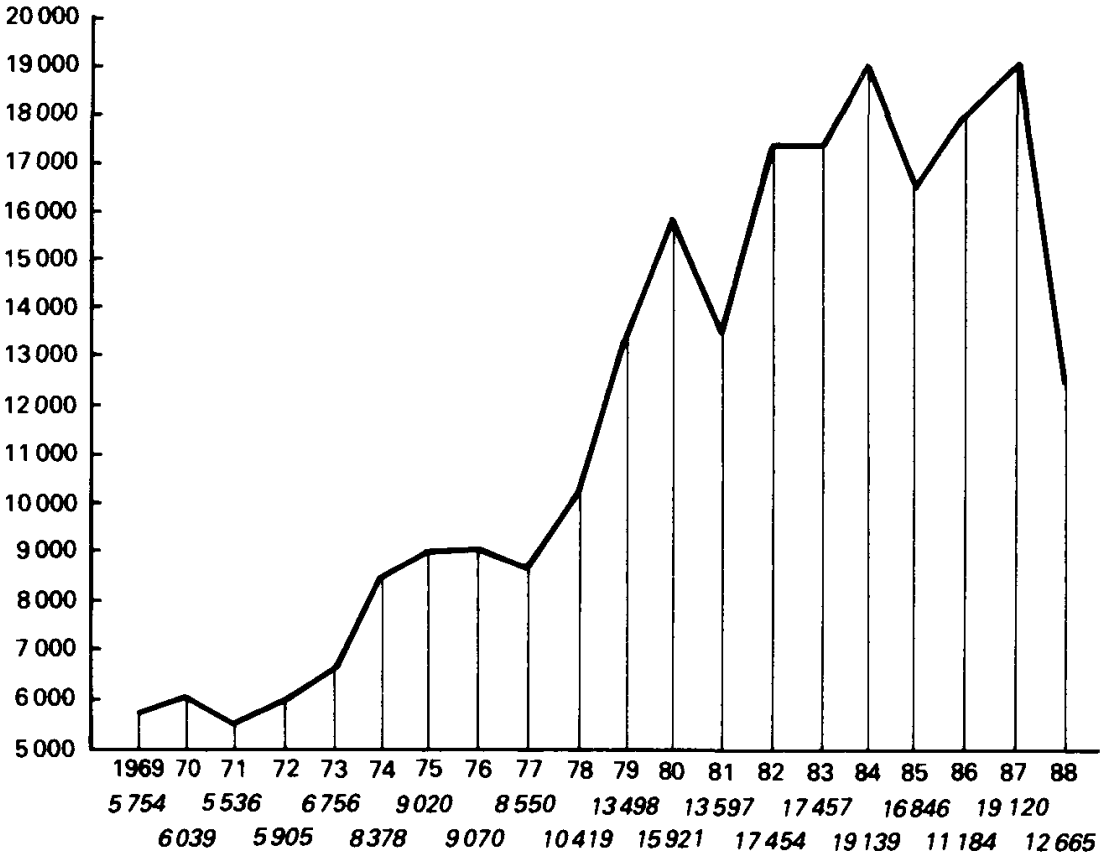
3. On sait que l'Assemblée nationale n'a voté qu'une fois la censure en trente ans, mais également le Bundestag une fois en quarante ans, la Chambre des Communes une en soixante ans...

4. Encore faut-il aussitôt nuancer cette affirmation : les instruments de contrôle peuvent aussi être utilisés par la majorité, éventuellement même à la demande

Appréciée à cette aune, la modernisation du Parlement a sensiblement progressé.

Ne lui ont jamais été disputés ni le pouvoir de provoquer un débat et un vote de censure[5], ni celui d'interroger le Gouvernement oralement au moins une fois par semaine, ni naturellement celui de le questionner par écrit de manière illimitée, droit dont les parlementaires usent d'ailleurs de façon accrue puisque le nombre de questions posées par les députés a presque triplé en dix ans.

TABLEAU 1. — *Total annuel des questions écrites posées par les députés*



d'un ministre voire du gouvernement, par exemple si l'on songe aux commissions d'enquête ou de contrôle, pour aider à surmonter un obstacle administratif ou technocratique, faciliter ou remettre en cause une décision de l'exécutif, amortir le choc d'une polémique ouverte par l'opposition ou encore exhumer des dossiers mal traités par les prédécesseurs...

5. Sous la seule condition que la motion recueille les signatures d'un dixième des députés, condition dont l'importance va croissant au fur et à mesure que renaissent les « petits » groupes parlementaires (PC et FN de 1986 à 1988, UDC et PC depuis 1988...).

Mais des innovations ultérieures ont présenté un intérêt indiscutable. Outre la possibilité offerte à l'opposition de saisir le Conseil constitutionnel[6], la création, à compter de 1974, de la séance de questions hebdomadaires du mercredi à l'Assemblée et mensuelles du jeudi au Sénat a redonné aux enceintes parlementaires un peu de la fonction de forum qu'elles avaient perdue.

De nouvelles étapes ont été récemment franchies ou doivent prochainement l'être, notamment à l'Assemblée nationale.

Lors de l'avant-dernière législature, la création de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a marqué une volonté, même s'il ne semble pas encore que les résultats aient été à la hauteur des espoirs placés dans cette institution nouvelle.

La possibilité désormais ouverte aux commissions permanentes de procéder à des auditions ou des échanges en présence de la presse permet l'examen approfondi de certains sujets sous l'œil de l'opinion[7]. De même la Conférence des Présidents a-t-elle décidé, le 28 septembre 1988, à titre expérimental pour l'immédiat, que chaque groupe pourrait obtenir l'inscription à l'ordre du jour complémentaire d'au moins une proposition de création de commission d'enquête ou de contrôle sur le sujet de son choix[8]. Même si à ce jour, curieusement, aucun groupe n'a encore usé de cette espèce de « droit de tirage », la faculté ainsi ouverte est probablement appelée à connaître des développements.

C'est à l'occasion de la session ordinaire du printemps 1989, enfin, que devraient apparaître des débats hebdomadaires et thématiques permettant aux députés de discuter, avec le Gouvernement, de sujets qui ne sont abordés que rarement[9] ou dans un cadre inadéquat[10].

Ces diverses améliorations ont en commun de profiter avant tout à l'opposition qui y puise des occasions nouvelles d'interpeller publiquement le Gouvernement, ce qui est cohérent avec les mutations évoquées.

C'est sur un autre terrain que la majorité, elle, trouve son comptant d'innovations substantielles.

6. Dans laquelle, si paradoxal que cela paraisse puisqu'il se trouve soumis à un contrôle inédit, on peut voir un pouvoir nouveau du Parlement, au moins quant à sa minorité.

7. Cette procédure fut inaugurée en novembre 1988 par un débat sur la sécurité routière organisé par la Commission de la production et des échanges.

8. A défaut de la création de droit d'une commission, cette inscription à l'ordre du jour permet à l'opposition de choisir le terrain et contraint majorité et Gouvernement à argumenter un éventuel refus de création.

9. Notamment tous ceux qui concernent la politique d'ensemble d'un ministère, surtout s'il s'agit d'un ministère non producteur de textes législatifs par ailleurs.

10. Généralement celui de la discussion de la loi de finances, souvent détournée de son objet supposé.

II. — Le renouveau de la fonction législative

Si l'on en juge par la seule session ordinaire de la IXe législature, il semble qu'une rupture soit en train de se produire.

Pour l'attester, il est bon de commencer par écarter un faux-semblant : celui du nombre de propositions de loi. Deux ont été adoptées[11], mais c'est là un élément sans portée. Le revenu minimum d'insertion, pour s'en tenir à cet exemple, était une intention des socialistes. Minoritaires, ils en avaient fait une proposition de loi. Revenus au pouvoir elle s'est muée en projet, sans changer ni de nature ni d'inspirateurs. Aussi bien n'y a-t-il pas lieu d'opposer propositions et projets lorsque la distinction essentielle tient au fait, outre que le Gouvernement est mieux équipé, que le groupe moteur est passé de l'opposition à la majorité et les initiateurs du statut de parlementaires à celui de ministres.

D'autres éléments, en revanche, sont beaucoup plus significatifs. On en mentionnera quatre.

Premier indice — paradoxal : le nombre de lois a été exceptionnellement faible. Hors traités et conventions internationales, 18 lois ont été définitivement adoptées, ce qui constitue un record de modération sous la Ve République (cf. tableau 2). Ainsi peut-on en déduire que les assemblées ont vu satisfait un de leurs vœux les plus traditionnels, le plus insistant en même temps que le moins exaucé, celui d'un ordre du jour moins encombré. Cela rejoint d'ailleurs un autre aspect.

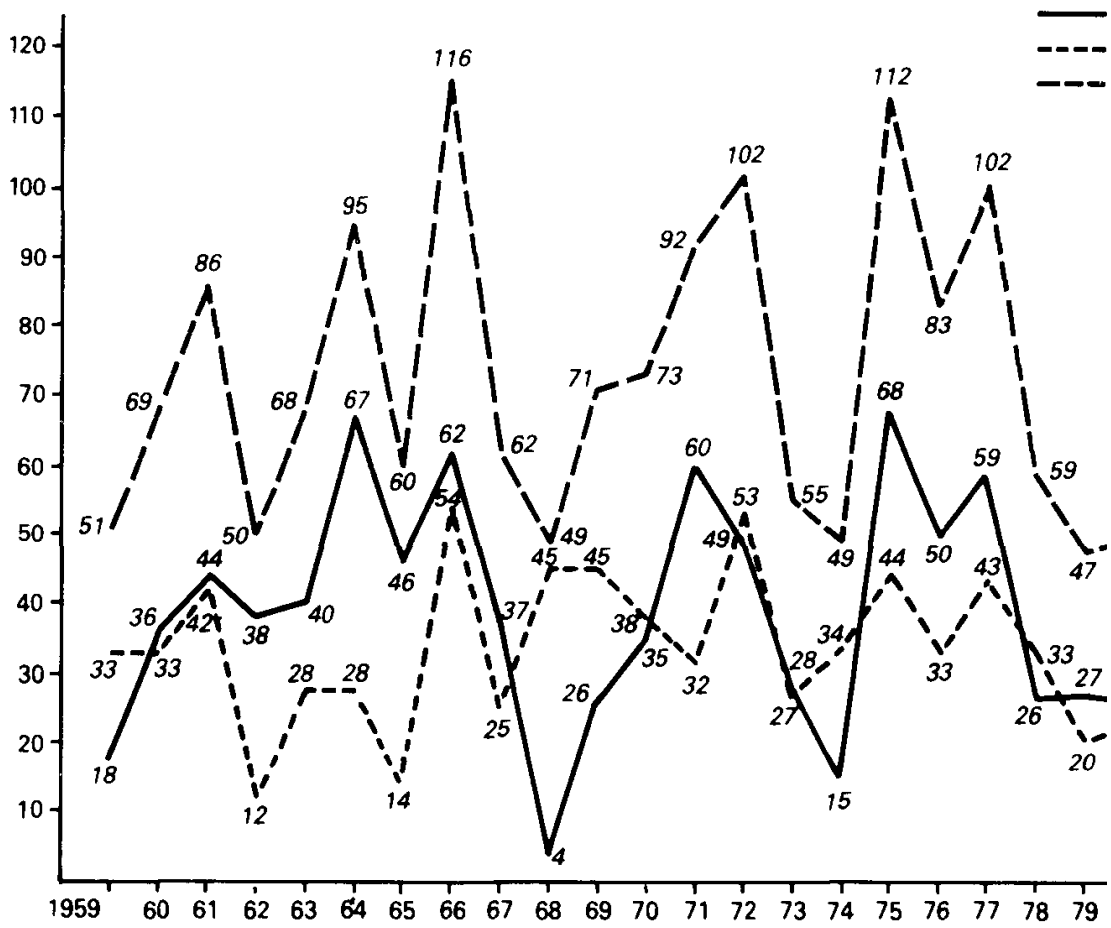
Pour faire de bonnes lois — c'est le deuxième indice — le Parlement a besoin de temps. Sans qu'on dispose encore des statistiques en cours d'établissement, on peut déjà assurer que rarement aura été aussi long le délai moyen écoulé entre le dépôt des textes et leur adoption. A la frénésie des sessions « idéologiques » qui, aussitôt après une alternance, conduisent la majorité nouvelle à traduire son programme en lois, a été préférée une lenteur apparente. Et c'est ainsi qu'adopté au Conseil des ministres du 13 juillet le projet portant création du revenu minimum n'a été inscrit à l'ordre du jour qu'en octobre afin de laisser aux commissions le temps de l'étudier comme il convient[12].

Aussi n'est-il pas surprenant de constater, troisième indice de ce renouveau de la fonction législative, que le droit d'amendement a été

11. Ce qui demeure dans les proportions habituelles.

12. Sans retarder pour autant la mise en œuvre effective de la réforme puisque l'été et le début de l'automne ont été mis à profit pour préparer les décrets d'application paralèllement à la procédure législative.

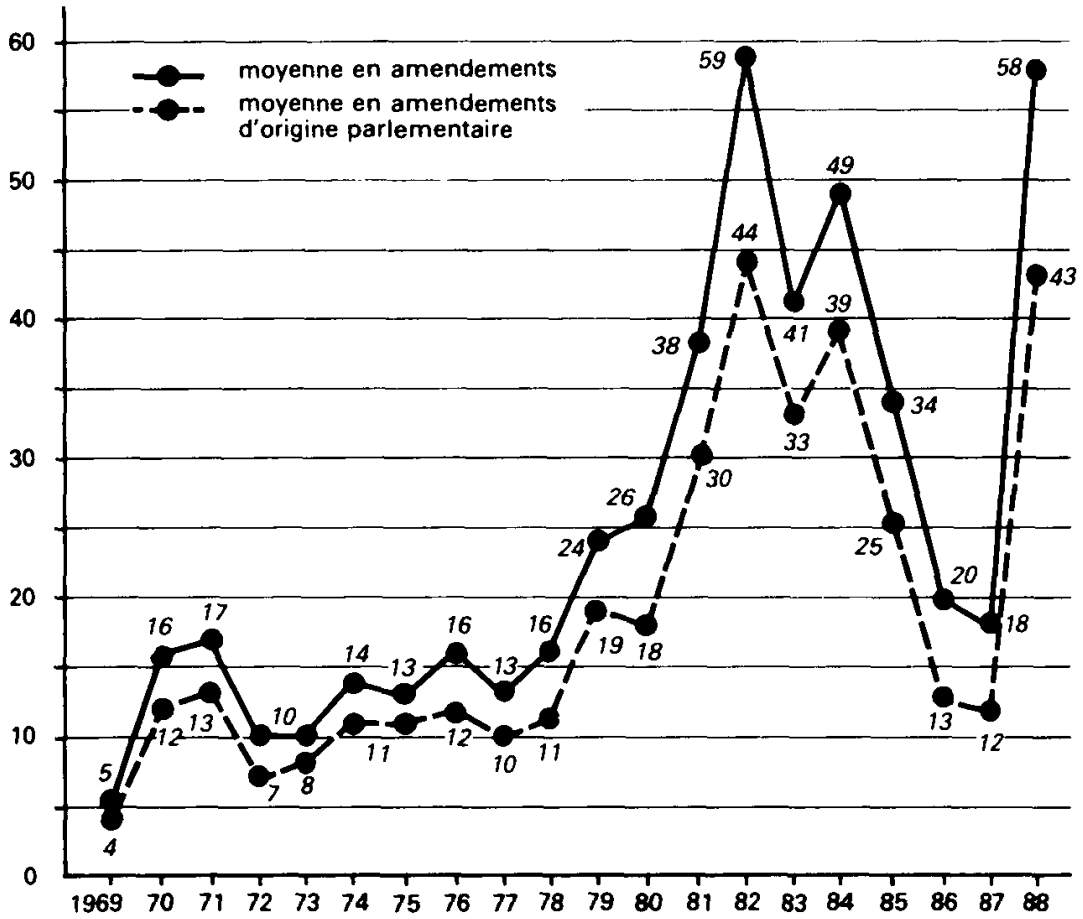
TABLEAU 2. — *Total des lois adoptées**



* Hors traité et conventions internationales et en intégrant les sessions extra session ordinaire sans discontinuité.

pleinement utilisé. En considérant comme (au moins grossièrement) significatif le nombre d'amendements adoptés, en moyenne par loi votée (hors traités et conventions), il s'élève à 59 tandis que la moyenne des dix dernières années s'établit à 35[13]. Si, dans ce rapport, on ne tient compte que des amendements d'origine parlementaire, la moyenne des dix dernières années est de 27, celle de la dernière session de 44[14].

TABLEAU 3. — *Nombre* moyen d'amendements adoptés par loi à l'Assemblée nationale***



* Arrondi à l'unité supérieure lorsque la décimale est égale ou supérieure à 5 et à l'unité inférieure dans le cas contraire.

* Obtenu en divisant le nombre d'amendements par le nombre de lois votées, hors traités et conventions internationales. Ces courbes ont une valeur réelle mais relative dans la mesure où elles laissent entière l'explication des évolutions : vigilance ou initiative accrue des parlementaires, bonne volonté renforcée du Gouvernement, mauvaise qualité croissante des projets exigeant davantage de modifications, etc., ou un peu de tout cela mêlé.

13. Chiffres de l'Assemblée nationale. Seule l'année 1982 a atteint un nombre moyen d'amendements adoptés plus élevé : 4 273 amendements.

14. Le record reste toujours celui de 1982 : 45 amendements parlementaires par loi votée.

Le dernier indice, enfin, réside dans le fait que sur dix-huit textes adoptés, 4 l'ont été à la quasi-unanimité de l'Assemblée, ce qui représente une part très notable.

Outre ces aspects quantitatifs, on se doit de relever qu'à aucun moment, ni l'Assemblée nationale ni le Sénat n'ont été le lieu de manœuvres d'obstruction qui traduisent habituellement l'existence d'un mauvais climat. La loi de finances a évolué dans des proportions inconnues jusqu'alors[15] sans qu'on puisse considérer que cela ait tenu principalement aux aléas de la majorité relative tant il est certain que le Gouvernement, s'il s'était jugé contraint au-delà de ce qu'il était prêt à accepter, aurait recouru à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, comme l'avait fait M. Barre en 1979.

Reste alors à s'interroger sur les raisons de ces signes multiples d'un renouveau législatif. Elles semblent *a priori* arithmétiques et l'évidence des contraintes de la majorité relative dispense généralement d'aller rechercher d'autres explications.

On doit cependant relever (du moins pardonnera-t-on à l'auteur de ces lignes de le faire), que ce qui s'est produit est rigoureusement conforme aux intentions exprimées par le Premier ministre, notamment dans sa circulaire aux ministres du 25 mai 1988[16], c'est-à-dire à un moment où les sondages créditaient le Gouvernement d'une majorité absolue au Parlement.

Dans ces conditions, il n'est pas interdit de considérer que si le fait de n'être soutenu que par une majorité relative ne semble pas avoir particulièrement pris le Gouvernement au dépourvu, ni de l'avoir sensiblement gêné, c'est précisément parce qu'il avait déjà décidé de gérer autrement les relations avec le Parlement. De ce fait, l'exécutif n'a pas eu de difficulté particulière à pratiquer sous la contrainte ce à quoi il était déjà spontanément acquis.

On peut aussi juger, à l'inverse, que les déclarations antérieures n'avaient que la valeur de bonnes résolutions que le soutien d'une majorité absolue eût réduites à néant.

La preuve resterait donc à faire. Elle ne pourrait être administrée que le jour, situé au plus tôt à la prochaine législature, où la présence d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale se conjuguerait avec une pratique parlementaire proche de celle qui semble se dessiner.

Mais il n'est pas interdit de penser que l'expérience de plusieurs années d'un meilleur fonctionnement, plus libre sans être moins effi-

15. On estime à 3 milliards les différences cumulées entre le projet de loi et le budget promulgué. Celui-ci est d'ailleurs le premier à n'avoir pas été déféré au Conseil constitutionnel depuis que l'opposition a le pouvoir de le saisir.

16. *JO*, p. 7381.

cace, créera une situation sur laquelle il sera fort difficile de revenir. Les parlementaires auront pris goût à cette souplesse nouvelle, tandis que les ministres se seront débarrassés des mauvaises habitudes de relations quasi caporalistes avec les assemblées.

Ainsi donc l'espoir est-il raisonnablement permis de voir enfin se matérialiser la revalorisation du Parlement qu'on finissait par craindre impossible à force de l'avoir vue souvent promise et jamais avérée.

Nombre de projets de lois (1) *définitivement adoptés lors de chaque session d'automne* (2)

Présidence de Charles de Gaulle

1959	*1960*	*1961*	*1962*	*1963*	*1964*	*1965*	*1966*	*1967*	*1968*
33	33	42	12 (3)	28	28	14 (4)	54	25	45

Présidence de Georges Pompidou

1969	*1970*	*1971*	*1972*	*1973*
45	38	32	53	27

Présidence de Valéry Giscard d'Estaing

1974	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*	*1980*
34	44	33	43	33	20	23

Présidence de François Mitterrand

1981	*1982*	*1983*	*1984*	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*
30	35	33	30	47	23	39	18

(1) Hors approbation ou ratification de traités ou de conventions internationales.

(2) En intégrant les sessions extraordinaires lorsqu'elles ont seulement eu pour objet de rallonger la session ordinaire sans solution de continuité.

(3) Cette session a été amputée du fait de la dissolution du 9 octobre et des élections législatives des 18 et 25 novembre 1962.

(4) Cette session a été amputée du fait de l'élection présidentielle des 5 et 19 décembre.

RÉSUMÉ. — *Le thème de la réhabilitation du Parlement, pour être constamment évoqué, n'en est pas moins contestable. On assiste plutôt à une mutation de la fonction de contrôle, doublée d'une rénovation de la fonction législative, qui vont, l'une et l'autre, dans le sens de la revalorisation. A cet égard, la IXe législature semble marquer une étape nouvelle, encore qu'il soit trop tôt pour l'affirmer définitivement.*