PIERRE MAZEAUD

Le Parlement et ses « adversaires »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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