

PIERRE AVRIL

Le dévoiement

Si nous prenions la peine de nous y reporter, la chronique de l'air du temps nous ferait souvenir que le thème du « déclin du Parlement » domina les deux premières décennies de la V^e République. La résignation devant l'inévitable, confortée sans doute par une meilleure information, rectifia cette idée reçue en suggérant que, loin d'être exceptionnelle, la situation de nos assemblées n'était pas fondamentalement différente de ce que l'on pourrait appeler le droit commun des régimes parlementaires contemporains¹. Si cette dernière évaluation est exacte, et il n'y a pas de raison de la remettre en cause, le retour du discours de crise aujourd'hui omniprésent ne doit pas être imputé aux institutions elles-mêmes, puisqu'elles n'ont pas changé, mais plutôt à une pratique liée à leur environnement politique. Est-ce à dire que ce discours de crise soit purement conjoncturel ? Il est aussi le révélateur d'un dévoiement plus profond de la V^e République.

LE « PARADOXE DE CARCASSONNE »

Quand la complainte du Parlement mal-aimé a commencé de s'élever, au tournant des années 89-90 semble-t-il, les circonstances n'avaient apparemment jamais été plus favorables à l'influence des assemblées. La situation de « majorité relative » dans laquelle se sont trouvés les gouvernements depuis le début de la 9^e législature leur a en effet retiré le soutien assuré dont disposaient tous leurs prédécesseurs depuis 1962, même s'il arriva que cette majorité fût très courte, comme en 1967, ou qu'elle fût agitée par les rivalités in-

1. V. P. Avril, L'Assemblée aujourd'hui, cette revue, n° 34, p. 5.

ternes, comme à partir de 1976. Désormais le Gouvernement est contraint en permanence de rechercher les suffrages marginaux nécessaires au vote de ses projets, et il lui faut donc être plus attentif aux réactions de la représentation nationale qu'à l'époque où leur adoption automatique était assurée : cette conjoncture est théoriquement favorable au débat parlementaire, puisque l'issue des scrutins n'est plus connue d'avance mais dépend du déroulement de la délibération.

Objectivement, il en est d'ailleurs résulté une amélioration du travail parlementaire que Guy Carcassonne a résumée en une formule : « Organiser mieux, légiférer moins, négocier plus », et qu'il a démontrée preuves à l'appui¹. Mais le paradoxe est qu'à cette amélioration objective » a correspondu le constat d'une « détérioration subjective ».

Au-delà de l'inventaire de progrès peu contestables (sous réserve d'une exception de taille sur laquelle on va revenir), et des motifs particuliers de la dégradation psychologique, on serait tenté d'avancer une hypothèse globale. Tout s'est passé comme si, privés des repères familiers du parlementarisme majoritaire, les députés avaient ressenti le *suspense* inédit des scrutins moins comme une possibilité d'influence accrue que comme une incertitude génératrice de déstabilisation, témoignant ainsi de l'intériorisation de la pratique antérieure en tant que norme conventionnelle de référence : le « bon » fonctionnement est celui qui repose sur des clivages lisibles, des responsabilités clairement distribuées, des rôles naturellement assignés à la majorité et à l'opposition. En dernière analyse, la source du malaise résiderait dans la défaillance du « couplage » traditionnel entre la majorité parlementaire et la majorité présidentielle qui permet seul d'introduire de la cohérence dans le fonctionnement de la V^e République².

Dans ces conditions, la « crise » subjective ne provient-elle pas de l'absence de *crise* objective (censure et/ou dissolution) mettant fin à la survie artificielle de gouvernements minoritaires dont les artifices constitutionnels entretiennent le coma politique prolongé ? C'est ici que l'on retrouve l'exception de taille réservée plus haut : le recours systématique à l'article 49.3 C. Deux chiffres suffiront à donner la

1. Exposé sur « Le Parlement sous Michel Rocard » au Groupe d'Etudes des Parlements, 21 novembre 1991.

2. Le cas du Sénat est différent, mais d'une certaine manière symétrique : c'est parce qu'une majorité partisane s'y est affirmée *contre* le Gouvernement que sa figure de « chambre de réflexion » s'est altérée et que les mécanismes du bicamérisme se sont grippés.

mesure du dérèglement présent. En vingt-deux ans, de 1959 à 1981, le Gouvernement a engagé 18 fois sa responsabilité sur l'adoption d'un texte, alors qu'en cinq ans, de 1988 à 1992, il y a recouru 39 fois (au 20 décembre 1992). C'est dire que l'ingénieux mécanisme inspiré par l'expérience de la IV^e République pour neutraliser les effets pervers des abstentions sur la question de confiance et contraindre les partenaires d'une coalition à assumer leur responsabilité a cessé de jouer son rôle d'*ultima ratio* d'un Gouvernement aux prises avec les turbulences de sa majorité pour devenir le mode banalisé de gestion d'un Gouvernement minoritaire. Cette pratique pathologique est la conséquence de la volonté présidentielle d'esquiver le dilemme incontournable du régime parlementaire : mettre sur pied une coalition capable de soutenir un Gouvernement ou retourner devant les électeurs. A quoi l'on objectera que la V^e République n'est pas vraiment un régime parlementaire, mais on y reviendra plus bas.

Tenons-nous pour le moment à la question de la coalition. Depuis que le fait majoritaire est advenu en 1962, il reposait sur une coalition, même lorsqu'un groupe détenait à lui seul la majorité des sièges à l'Assemblée comme l'UDR en 1968, ou le PS en 1981. En revanche, le groupe socialiste est le seul soutien du Gouvernement¹ depuis le départ des communistes en 1984, et le terme de *majorité présidentielle* ne sert plus qu'à désigner l'espèce de garniture formée par les personnalités de la « société civile » qui siègent au Gouvernement, substitut à une impossible ouverture dépourvue de tout répondeur parlementaire.

Le 9^e législature est née sous les auspices d'un arrangement familial sous la III^e République, celui des alliances du second tour (la « discipline républicaine ») qui ne débouchent pas sur une majorité de gouvernement. En juin 1988, les électeurs ont en effet envoyé une (courte) majorité de gauche au Palais-Bourbon, mais il s'agissait d'une majorité arithmétique que le refus du PCF empêchait de transformer en majorité politique. Comme le choix de la dissolution avait fermé la voie de l'ouverture au centre, les premiers pas du gouvernement Rocard s'inscrivaient nécessairement dans une stratégie sur deux fronts qui jouait alternativement de la tolérance des centristes et de la complaisance des communistes.

Une telle démarche soumettait les députés socialistes à une douche écossaise d'autant plus traumatisante que leur « culture » leur faisait considérer les communistes comme leurs seuls alliés natu-

1. Les radicaux de gauche qui lui sont apparentés ne disposent d'aucune autonomie.

rels, et les autres comme des « associés conjoncturels »¹. La politique suivie depuis le retour à la réalité de 1983 rendait impossible de réanimer l'Union de la gauche sur le plan parlementaire, mais la nostalgie qui en subsistait faisait considérer comme une trahison l'acceptation du concours que les centristes apportaient à l'occasion, dès lors que ce renfort impliquait un minimum de transaction : mieux valait encore le passage en force au 49,3 qu'une insupportable compromission. Dans l'intervalle, il fallait bien que les projets plus anodins fussent votés, mais ce qui aurait pu passer pour la recherche d'honorables « majorités d'idées » a fait figure de débauchages individuels, provoquant les soupçons à l'encontre de quiconque ne votait pas systématiquement contre les projets du Gouvernement².

Cela explique que le « malaise » parlementaire se soit manifesté d'abord dans les rangs socialistes, ce qui était une nouveauté, car si l'opposition a toujours contesté le rôle qui lui était imparti et critiqué la manière dont le Gouvernement conduisait le travail des assemblées, la mauvaise humeur de la majorité n'avait jusqu'à la présente législature jamais revêtu un caractère à ce point pathologique. Cette fois, ce sont en effet les soutiens naturels du Gouvernement qui s'interrogent ouvertement sur la signification de leur fonction. Laissons de côté l'aspect « fin de règne », qui n'est pas inédit, et la perspective évidemment peu réjouissante d'une défaite annoncée, qui n'était pas présente, ou en tout cas pas avec cette acuité, lorsque le phénomène est apparu sous le gouvernement Rocard : la « crise » dont il s'agit est moins celle du Parlement de la V^e République que celle du parti socialiste, et ce n'est pas un hasard si son apparition coïncide à peu près avec le congrès de Rennes en mars 1990.

LA DISCRÈTE DÉCADENCE DE LA REPRÉSENTATION NATIONALE

On ne saurait pour autant réduire le problème du Parlement français aux vicissitudes de la majorité relative. Le dénuement po-

1. Voir sur ce point l'analyse d'Alain Bergounioux et Gérard Grunberg, *Le long remords du pouvoir*, Fayard, 1992.

2. On notera à ce propos que l'Assemblée française est probablement celle où le jugement individuel des députés, sommés de s'aligner sur les décisions de groupe pour approuver ou rejeter systématiquement *tous* les textes du Gouvernement, est le plus maltraité. Ni les Communes, ni le Bundestag ne pratiquent un parlementarisme aussi sectaire et aussi caporalisé, cf. Jean-Michel Belorgey, *Le Parlement à refaire*, Gallimard, 1991.

litique qui accompagne celle-ci a simplement placé sous un jour cru ce que l'éclat présidentiel rejetait auparavant dans l'ombre : la discrète décadence de la représentation nationale.

Pratiquement confinées à l'examen et à l'adoption des textes que les bureaux ministériels leur transmettent, sommées de les ratifier dans les meilleurs délais en les modifiant le moins possible, les assemblées sont devenues des tâcherons législatifs. La réforme du permis à points, qui déclencha en juillet dernier la révolte des routiers, offre un exemple caricatural des conditions dans lesquelles est conduite l'opération législative ; les textes qui mirent le feu aux poudres furent en effet publiés au *Journal officiel* du 28 juin 1992 pour l'application de la loi du 10 juillet... 1989 adoptée après déclaration d'urgence (!), et après que le vote bloqué eut été demandé à l'Assemblée¹ pour l'empêcher d'augmenter le nombre de points fixé par le projet, c'est-à-dire précisément sur la disposition qui allait contraindre le Gouvernement à faire machine arrière. Le complexe d'infailibilité qui semble affecter les services ministériels a conduit en l'espèce à une manifeste sous-utilisation du travail parlementaire, dont une plus attentive considération aurait épargné au Gouvernement, ce qui n'est pas très important, mais surtout à la population les embarras que l'on sait. L'épisode permet en tout cas de mesurer à quel point les cercles techno-politiques qui nous gouvernent tiennent pour négligeable la qualité de représentant qui est théoriquement l'apanage du législateur. Le Parlement, certes, vote la loi, mais la politique se conçoit, se décide, s'explique et se réalise ailleurs.

Or le Parlement n'est pas seulement un organe de législation : si l'on est entièrement d'accord avec l'analyse de Guy Carcassonne² suivant laquelle seule la fonction législative peut être assurée convenablement par les assemblées élues, cette fonction est indissociable d'une politique générale qui se réalise à travers la délibération et le soutien de la représentation nationale. Il faut souligner à ce propos que le Parlement français est le seul auquel il soit interdit d'exprimer son jugement sur la politique conduite par le Gouvernement sans lui donner la forme meurtrière de la censure — ou de l'approbation sollicitée seulement quand elle est acquise d'avance. Peut-être était-il nécessaire, en 1959, d'interdire le vote de résolutions à caractère politique comme le décida alors le Conseil constitutionnel, bien que la Constitution ne soit pas aussi péremptoire : le Premier ministre de l'époque, M. Michel Debré, s'était résigné à les

1. Cette revue, n° 51, Chronique constitutionnelle française, p. 192.

2. *Parlement et démocraties en guerre*, cette revue, n° 58, p. 86-87.

admettre (n'avait-il pas été l'inventeur de la formule au Conseil de la République en 1949 ?). L'expérience devait montrer les inconvénients de cette prohibition en imposant des acrobaties autour de l'article 49.1 C, et la question mérite d'être sérieusement considérée à l'occasion de l'application du nouvel article 88.4 C sur le contrôle des projets d'actes communautaires, dont on peut espérer que les assemblées tireront toutes les virtualités.

La conclusion qui découle de ce constat est simple. Il ne s'agit pas de « renforcer » les pouvoirs du Parlement, ce qui ne veut pas dire grand-chose dans la mesure où le Parlement ne saurait être considéré en soi, parce qu'il est l'élément d'un système, ou, plus concrètement, un lieu de rencontre, entre la majorité et l'opposition comme entre le législatif et l'exécutif. Le Gouvernement dispose de prérogatives nombreuses pour diriger les travaux des assemblées, la plupart sont le produit de l'expérience malheureuse de la IV^e République et on ne reviendrait pas sans péril sur cet acquis, même si certains assouplissements de procédure sont imaginables, comme on vient de le suggérer à propos des résolutions. Mais le vrai problème n'est pas là. Il touche au fond des rapports établis par la Constitution entre le Gouvernement et les assemblées, dont une pratique unilatérale n'a maintenu que les contraintes en évacuant la solidarité qui en est la seule justification.

La décadence de la représentation nationale a pour cause profonde l'effacement progressif de la responsabilité parlementaire du Gouvernement que sa responsabilité devant le Président de la République a fini par totalement escamoter, plaçant ainsi l'édifice constitutionnel en porte-à-faux. La responsabilité devant le Président de la République, qui résulte d'une convention nécessaire au fonctionnement du régime, rencontre normalement sa limite dans une responsabilité parlementaire effective du Gouvernement, lequel devrait en principe être aussi attentif à l'opinion des élus du suffrage universel qu'aux humeurs présidentielles ; mais la pratique du couplage des majorités présidentielle et parlementaire a rendu de plus en plus fictives les prescriptions du dernier alinéa de l'article 20 de la Constitution. La 9^e législature a vu franchir une étape décisive qui consacre un véritable divorce entre les deux responsabilités, dans la mesure où le choix du Premier ministre n'a plus été seulement discrétionnaire mais affiche, en particulier celui de 1991, l'arbitraire le moins dissimulé. Ce n'est sans doute pas un hasard, là non plus, si la courbe des sondages s'inverse entre mai et novembre 1991 quant au jugement porté sur le fonctionnement de la démocratie en France (enquête de la SOFRES publiée par *Le Monde* du 19 novembre 1992).

En dernière analyse, c'est donc cette responsabilité évanescente à laquelle il est nécessaire de rendre une réalité. La responsabilité, cela signifie d'abord la solidarité qui doit exister entre un Gouvernement et sa majorité, et elle est moins affaire de textes que de comportements. On pourrait certes appliquer le 1^{er} alinéa de l'article 49 conformément à ce que réclamait la gauche avant 1981, c'est-à-dire l'obligation pour un nouveau Premier ministre de demander l'approbation de son programme, mais cette pratique a été suivie sans grandes conséquences lorsqu'il existait une majorité sûre, et lorsqu'une telle majorité n'existe pas l'imposer présenterait sans doute plus d'inconvénients que d'avantages, dans la mesure où la formation d'un gouvernement ressusciterait immanquablement les marchandages d'antan.

Plus concrètement, la reconnaissance de la responsabilité devrait se manifester d'abord au stade de l'annonce politique. A l'âge de la télévision, le Parlement ne peut espérer redevenir la source privilégiée d'informations qu'il fut autrefois, mais il peut cependant rester le lieu normal de la communication gouvernementale en exigeant une priorité en quelque sorte protocolaire. Il est loin le temps où l'on s'indignait que le ministre des finances ait présenté le budget de 1965 au cours d'une conférence de presse avant de le soumettre à l'Assemblée nationale ! Est-il admissible que les ministres, et le Premier d'entre eux, s'adressent systématiquement à l'opinion par la télévision pour lui réserver la primeur de leurs initiatives, et que les élus soient réduit à regarder leur petit écran pour apprendre les décisions qu'ils n'auront plus qu'à entériner ? Il n'est pas inutile de rappeler que le général de Gaulle avait souhaité présenter lui-même ses messages devant le Parlement, et que la tradition née à l'époque de M. Thiers lui avait été opposée assez sottement : ce n'est pas le Président de la République qui devait pâtir de ce préjugé d'un autre âge, mais bien la représentation nationale, privée du statut d'adressataire privilégié que cette communication solennelle lui aurait conféré.

C'est donc les comportements des acteurs qu'il faut rectifier. A cet égard la séparation qu'a établie en 1958 la règle de l'incompatibilité entre les fonctions de membre du Gouvernement et le mandat parlementaire s'est révélée l'un des moyens décisifs grâce auquel la responsabilité devant le Président de la République a fini par oblitérer la responsabilité parlementaire. Telle était d'ailleurs sa raison profonde : détacher les ministres des assemblées pour les soumettre à la seule autorité présidentielle. On peut estimer aujourd'hui que l'objectif a été atteint, et au-delà !

Ne serait-il pas temps de corriger le tir, de manière à restituer au Parlement sa fonction naturelle d'organe du recrutement politique ? On dira que la plupart des membres des gouvernements ont siégé dans les assemblées avant d'accéder aux fonctions ministérielles, mais l'important est que leur parcours suit généralement un cheminement inverse dès lors que la voie royale des belles carrières débute au sein des entourages pour y revenir avec rang ministériel, le passage par les assemblées se révélant, quand il a lieu, une simple étape, comme une formalité dont dispense de plus en plus la faveur présidentielle, et/ou la notoriété médiatique. Les promotions ministérielles ne sont guère considérées comme la consécration d'un travail parlementaire réussi, et l'on se prend à admirer l'espèce de service inutile que continuent d'accomplir obscurément tant de rapporteurs dont la valeur n'est perçue que par les seuls initiés et dont les conclusions sont de surcroît soumises au jugement sans appel des collaborateurs du ministre.

Que la qualité d'élu du suffrage universel redevienne la condition naturelle de l'accès au Gouvernement¹, qu'elle cesse d'être très officiellement désignée comme si antinomique avec le service de l'État et l'intérêt général que, pour y accéder, il faille répudier le mandat par lequel on représente pourtant la nation tout entière : la suppression de l'incompatibilité aurait d'abord la valeur symbolique d'un hommage rendu à une citoyenneté bien malmenée par les temps qui courent. La principale leçon du référendum sur Maastricht n'a-t-elle pas été la révélation du divorce entre la classe médiatico-politique, qui prétendait traiter la ratification comme une simple affaire de communication confiée aux publicitaires, et la moitié du peuple français ? Mais la leçon ne s'arrête pas là, car le grand débat sur le fond que l'on voulait escamoter a été lancée de la tribune de l'Assemblée nationale, le 5 mai, par le discours de Philippe Séguin défendant l'exception d'irrecevabilité à l'encontre du projet de révision constitutionnelle : contre toute attente, la preuve était ainsi administrée que le Parlement restait le lieu irremplaçable du débat politique national, pourvu qu'un enjeu lui soit présenté. Et à la condition qu'il veuille s'en saisir.

1. Naturelle mais non exclusive ; elle ne l'a d'ailleurs jamais été, même sous la III^e République avec ses amiraux ministres de la marine (ce ne furent pas nécessairement les meilleurs).

RÉSUMÉ. — *Le discours de crise sur le Parlement français qui a ressurgi avec une insistance croissante depuis 1990 s'explique d'abord par la crise du Parti socialiste et le dérèglement du parlementarisme majoritaire. Mais ces facteurs conjoncturels révèlent aussi un dévoiement plus profond qui trouve son origine dans la dérive du Gouvernement présidentiel qui a réduit la responsabilité parlementaire à l'état de fiction.*