

GUY CARCASSONNE

## *De la démocratie au Parlement*

Que le Parlement soit le lieu symbolique où s'incarne la démocratie, quel qu'en soit le type, ne fait aucun doute. Que l'exercice de son rôle soit jugé plus ou moins satisfaisant, l'accomplissement de ses fonctions plus ou moins effectif, sa place dans les institutions plus ou moins importante, tout cela nourrit une littérature abondante, en droit constitutionnel comme en science politique.

Une précision essentielle et initiale doit éviter les équivoques : on sait, on mesure, et au demeurant on comprend, la terrible frustration qui peut décourager des parlementaires actifs lorsque, faute de convaincre le Gouvernement ou d'intéresser les médias, un travail intelligent et acharné se trouve pratiquement réduit à néant. Mais la question ici traitée n'est pas celle des contraintes pesant sur les parlementaires en provenance de l'extérieur, mais celle de l'égalité démocratique entre parlementaires.

En d'autres termes, au sein même des assemblées, la démocratie joue-t-elle réellement, au profit des parlementaires, ou, au contraire, sont-ils soumis à des sortes d'oligarchies internes, tributaires de cooptation, entravés dans leur droit de parole et d'initiative ? Bref, dans l'exercice de leur mandat, les parlementaires sont-ils sujets ou citoyens ?

A en juger par leurs propres récriminations les intéressés eux-mêmes sont portés à la première réponse<sup>1</sup>. Sujets, ils se sentent tels, et s'en plaignent, de leur groupe, de leurs diverses autorités internes ou des procédures elles-mêmes. La réalité objective est pourtant plus contrastée que celle qu'ils vivent subjectivement. Et la démocratie existe plus qu'on ne dit au sein des groupes comme en commission ou en séance publique.

1. V. Jean-Michel Belorgey, *Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1991.

## I — LA DÉMOCRATIE IMPOSÉE AU SEIN DES GROUPES

Naturellement chaque groupe parlementaire a ses traditions propres et le libre arbitre de l'élu est davantage sollicité pour le sénateur du Rassemblement démocratique et européen que pour le député communiste. Il n'en demeure pas moins que le rôle unificateur et éventuellement contraignant d'un président de groupe suppose d'abord qu'il soit élu et ensuite qu'il acquiert l'autorité nécessaire.

Il existe en réalité deux types de groupes au regard de la désignation du président : ceux dans lesquels elle est ouverte et ceux dans lesquels elle ne l'est pas.

Relèvent de la seconde catégorie les groupes parlementaires appuyés sur un parti puissant et raisonnablement homogène. C'est alors la direction du parti qui opère entre ses ténors une répartition des rôles qu'un vote formel au sein du groupe ne fait ensuite qu'entériner. Le candidat est généralement unique, hormis lorsque des tensions internes provoquent des initiatives qui sont plus de témoignage que de vraie concurrence. Ainsi les parlementaires RPR, socialistes ou communistes sont-ils généralement informés du choix qu'ils devront faire plutôt qu'invités à y participer. C'est alors un euphémisme de qualifier douteux le caractère démocratique de l'élection. Il reste que si les parlementaires concernés n'ont pas véritablement voix au chapitre sur le choix de celui qui les conduira, la capacité de ce dernier à être accepté par le groupe, le respect et l'estime qu'il suscite auprès de ses collègues, sa disponibilité escomptée et sa compétence reconnue sont autant d'éléments que prennent en considération, par anticipation, ceux auxquels la désignation revient en fait.

Naturellement, les groupes au sein desquels l'élection est plus ouverte donnent durablement plus de poids à chacun de leurs membres. Outre, bien sûr, l'élection elle-même dans laquelle chaque voix compte, les divisions qu'elle manifeste, les plaies qu'elle ouvre exigent du vainqueur qu'il gagne auprès de l'unanimité de ses collègues la légitimité qui n'est initialement acquise qu'auprès d'une majorité. Ainsi de Charles Millon qui, après avoir défait François Léotard à la présidence du groupe UDF à l'Assemblée nationale en juin 1988, a dû gagner l'estime de ses opposants pour devenir un président incontesté.

Car, et c'est le second aspect de la question, aucun président de groupe, quel que soit son mode de désignation, ne peut s'en re-

mettre seulement à l'autoritarisme. Son influence est d'autant plus grande qu'elle est à la fois en phase avec la sensibilité dominante de son groupe et, le cas échéant, respectueuse des opinions minoritaires. En conséquence, quiconque souhaite exprimer un point de vue le peut généralement et dispose ainsi de l'occasion de convaincre.

Certes, dans tous les groupes, se sont souvent les mêmes orateurs qui interviennent autour des mêmes sujets mais la variété des sujets conduit de très nombreux participants, hormis une poignée d'irréductibles silencieux, à s'exprimer à un moment ou à un autre. Et c'est souvent de cette manière que, par sa compétence, sa force de conviction et d'une manière générale la qualité de ses interventions, un parlementaire devient influent auprès de ses amis politiques, indépendamment de sa notoriété extérieure. Or, et c'est un premier constat qui n'est pas sans importance, à ce jeu-là tout élu à sa chance qu'il lui suffit de saisir.

Ainsi chaque groupe découvre-t-il, bien plus qu'il ne les désigne, ses spécialistes qui, pour peu que leur effort soit suivi, deviennent rapidement reconnus puis incontestés. Pour n'en citer que quelques exemples pris dans la IX<sup>e</sup> législature (1988-1993) les députés socialistes ne songeaient pas à prendre une position en matière de logement sans écouter l'avis de Guy Malandain, député des Yvelines, tandis que Jean-Yves Chamard, député de la Vienne, était devenu, dans le domaine de la santé, l'oracle du RPR et que le groupe centriste avait trouvé en Jean-Jacques Hyest, député de Seine-et-Marne, un juriste compétent et imaginaire.

Il arrive également qu'un certain type de monopole soit assuré par défaut, c'est-à-dire que des élus, heureux qu'existent des collègues dont l'activité dédouane leur propre absence, répugnent à contester, même lorsqu'ils ne les partagent pas, les conclusions auxquelles aboutit quiconque a travaillé plus qu'eux. Il en résulte parfois que des groupes opèrent des virages inattendus et importants lorsque est tardivement remise en cause la position du spécialiste et qu'on découvre alors qu'il était pratiquement seul à la juger bonne.

Or ces surprises ne se limitent pas aux débats techniques. C'est au contraire assez souvent sur des questions de politique générale qu'une intervention pertinente d'un ou plusieurs de ses membres conduit un groupe à réagir collectivement d'une manière tout à fait autre que celle escomptée. Que ce groupe appartienne à la majorité et l'on parlera aussitôt de fronde contre le Gouvernement, lequel reprochera au président de n'avoir pas su tenir ses troupes. C'est

donc pour conjurer ce risque que le chef avisé d'un groupe est à l'écoute constante de celui-ci, organise les réunions préparatoires nécessaires, au besoin contrôle, pour l'orienter, la discussion. Et, compte tenu de la légitimité du débat et des possibles désaccords qu'il implique, la multiplication des frondes n'est pas forcément la marque d'une volonté de turbulence mais plus sûrement celle d'une mauvaise présidence.

En définitive l'oukase, d'où qu'il tombe, est loin d'être le mode privilégié de fonctionnement de groupes au sein desquels chaque membre peut pratiquement toujours être entendu à défaut d'être toujours écouté.

## II — LA DÉMOCRATIE EFFICACE EN COMMISSION

Les commissions ont l'immense mérite de siéger, pour l'essentiel, à huis clos. Là, des parlementaires qui se connaissent, et bien souvent s'estiment, peuvent parler plus librement. Après que chaque groupe a rituellement défendu sa position officielle, la discussion des articles donne souvent lieu à de véritables échanges, des tentatives sincères pour parvenir à la rédaction la plus adéquate, bref s'organisent alors des moments de démocratie vraie.

Le paradoxe douloureux veut que l'opinion publique ne puisse avoir accès à cette image flatteuse tant la présence de tiers amène aussitôt les parlementaires à revenir à des discours convenus.

Mais la commission c'est aussi le lieu où un rapporteur donne la mesure de sa capacité. Juridiquement ses privilèges sont fort minces. Il n'a d'autre devoir que celui de rendre compte des positions prises et des votes intervenus. En fait, s'il sait les exploiter, ses moyens sont importants et son pouvoir déterminant. Au sein de son groupe, de la commission et dans les relations avec le Gouvernement, tout rapporteur sérieux et compétent acquiert une influence très substantielle, parfois moindre que celle à laquelle il aspirerait, toujours beaucoup plus grande que celle dont le créditent les clichés habituels.

Certes, plane toujours sur ses propositions la menace d'un rejet par le groupe majoritaire ou le refus du Gouvernement signifié par l'un de ses (trop) nombreux représentants. Dans l'une et l'autre hypothèses, il y a de quoi décourager l'élu le plus actif. Mais, hormis quelques cas finalement assez rares, il s'agit là d'obstacles que la combativité peut lever, moyennant, devant le groupe un peu d'acharnement et beaucoup d'information, ou moyennant, devant

le Gouvernement, un peu de fermeté à l'égard de toutes sortes de conseillers abusivement accoutumés à imposer facilement ce qui n'est que leur propre point de vue. Il peut y avoir quelque chose d'usant à devoir batailler ainsi, mais le besoin n'est pas constant et l'effort n'est pas vain. Et il serait fréquemment plus juste de baptiser une loi du nom de celui qui l'a rapportée plutôt que du nom du ministre qui en a pris l'initiative. Les amendements de la commission — ceux dont le rapporteur a, le plus souvent, soit pris l'initiative, soit favorisé l'adoption — représentent en effet près des deux tiers des amendements adoptés qui eux-mêmes modifient très sensiblement les projets initiaux.

Quant aux présidents de commissions, on les retrouve dans une situation somme toute assez proche de celle des présidents de groupe. Ils sont généralement désignés, au nom d'équilibres plus ou moins savants, entre les groupes de la majorité qui ont pris l'habitude, à l'Assemblée nationale, d'abandonner une présidence à l'opposition, laquelle a l'habitude de refuser ce qu'elle prétend considérer comme une aumône. Toutefois quelques situations particulières donnent lieu à des scrutins ouverts pleins de surprises, victoire inattendue de Roland Dumas à la présidence de la commission des affaires étrangères en 1986 ou échec inattendu de Bernard Stasi à cette même présidence qui devait lui revenir après le départ de Valéry Giscard d'Estaing en 1989.

Une fois élue, il en va de cette autorité comme de toutes les autres au sein des assemblées : elle ne s'impose que par un subtil mélange de compétence, de convivialité et de respect de tous. Une nouvelle fois donc, pour peu qu'il prenne la peine d'y être présent, tout parlementaire peut assez effectivement participer aux travaux de la commission.

### III — LA PSYCHOLOGIE DÉMOCRATIQUE EN SÉANCE

Parce que publique, la séance plénière est celle où s'apprécie le plus visiblement un fonctionnement démocratique. Les règlements fixent en principe tous les détails du déroulement des séances et donnent, à la lecture, l'impression d'un encadrement très strict.

En réalité, si détaillées et occasionnellement contraignantes soient-elles, les dispositions réglementaires s'estompent derrière cette évidence selon laquelle un Parlement est fait pour qu'on y parle. Aussi bien les présidents de séance partagent-ils généralement cette conviction implicite selon laquelle le règlement doit

permettre l'expression et non pas l'interdire, dans la seule limite du raisonnable, extensivement entendu.

Deux effets en résultent. Le premier est que le président dispose d'un certain nombre de pouvoirs dont l'utilisation serait tantôt inefficace et tantôt trop brutale. De ce fait, il est relativement mal armé du point de vue juridique. Intervient alors le second effet, le recours à une sorte de psychologie démocratique. Dès lors qu'il accepte les prises de parole, les défenses de positions ou d'amendements même lorsque le règlement lui permettrait d'y faire obstacle, le président crée en séance une atmosphère favorable, compréhensive et finalement respectueuse, au nom de laquelle il peut s'autoriser, si nécessaire, à imposer des décisions que n'appuie réellement aucun article réglementaire, à refuser une nouvelle prise de parole perçue comme abusive, bref, à faire preuve d'une autorité qui trouve sa source dans son propre comportement bien plus que dans l'arsenal juridique mis à sa disposition.

Mais la séance publique offre avant tout la possibilité de mettre en valeur le travail individuel. Le temps n'est plus où le parlementaire nouvellement élu devait s'infliger une période de silence révérencieux avant d'oser prétendre à la parole. Aussitôt qu'entré en fonctions l'élu peut s'exprimer pour peu qu'il travaille à cette fin.

Naturellement l'appartenance à la majorité qui soutient le Gouvernement met le parlementaire dans une position plus ingrate que celle de ses collègues de l'opposition. Le souci de solidarité, les exigences de la discipline sont peu propices aux manifestations de non-conformisme et à l'expression d'une forte personnalité. De ce carcan bien des élus ont eu à souffrir sans, pour autant, que cela leur interdise de se créer une réputation enviée. Mais elle se fonde alors sur d'autres ressorts dont les principaux sont la compétence technique et l'ouverture d'esprit qui expliquent la brillante carrière parlementaire de Michel Sapin, par exemple, élu dans la vague de 1981 et rapidement connu et apprécié, et appelé à des fonctions plus élevées d'abord au sein de l'Assemblée puis au Gouvernement.

D'une manière générale, on aurait tort d'oublier que certains des responsables politiques qui ont acquis notoriété et dimension nationales y sont d'abord parvenus par leur travail parlementaire. La véritable implantation locale n'est arrivée qu'ensuite et en grande partie grâce à cela. C'est leur assiduité en séance, le travail approfondi qu'ils y ont accompli, quelles que soient les appréciations à porter sur le fond, qui ont commencé à faire retentir les noms de Jacques Duhamel dans les années 60, Jean-Pierre Cot ou Henri

Emmanuelli<sup>1</sup> dans les années 70, et, dès le début des années 80, Philippe Séguin, Charles Millon, Michel Noir ou Jacques Toubon.

Or, et ceci revient volontairement comme une antienne, tous les parlementaires sont égaux en droit. Il ne dépend que d'eux-mêmes de saisir les possibilités qui s'ouvrent à eux<sup>2</sup>. Le talent opérera ensuite le départ entre les tentatives couronnées de succès et les autres, et ce n'est pas le principe le moins légitime. Il se trouve en outre que ce travail ne manque certes pas d'intérêt et qu'il est en lui-même gratifiant. Alors, bien entendu, il existe souvent une disproportion considérable entre l'investissement nécessaire en temps, en énergie, en intelligence, et le produit en influence ou en notoriété. Il reste que ce produit est réel.

Voilà un siècle et demi, Thomas Erskine May soulignait déjà le rôle essentiel de « l'opinion publique de la Chambre ». Cette opinion publique est profondément démocratique, attachée aux usages qui traduisent cette exigence. Et c'est elle, beaucoup mieux que n'importe quelle disposition réglementaire, qui impose aux assemblées, dans toutes leurs formations, des procédures et des comportements qui offrent à tout élu la possibilité de peser ce que pèsent son travail, sa compétence et son talent. Ne reste « *back bencher* » que celui qui n'est pas assez motivé ou pas assez doué pour cesser de l'être.

1. La justice exigerait de citer, au premier rang des députés auxquels leur travail a donné une très grande autorité, le nom d'André Boulloche. S'il ne relève pas exactement de la même catégorie que les autres élus mentionnés, c'est parce que son travail à l'Assemblée dans les années 70 ne lui a pas fait acquérir une notoriété qu'il avait déjà connue, mais lui a permis de la reconquérir.

2. Et si l'on a mis l'accent ici sur les lieux — groupe, commission permanente ou séance publique — on ne doit pas oublier la diversité des moyens, questions écrites ou orales, amendements ou sous-amendements, propositions de loi ou de résolution, participation à des commissions d'enquête ou de contrôle, à des délégations, etc.

RÉSUMÉ. — *Indépendamment des contraintes qui pèsent sur le Parlement lui-même, celles qui pèsent sur les parlementaires, pris individuellement, leur laissent la possibilité de conquérir une vraie influence et d'exercer un vrai pouvoir. Le fonctionnement interne des assemblées est beaucoup plus démocratique que l'image qui en est répandue.*