

MICHEL COUDERC

## *Le législateur parlementaire : pour en finir avec un pléonasma*

A l'est et au sud de l'Europe, le même souffle qui a balayé ou ébranlé les régimes autocratiques a ranimé les pouvoirs des Parlements. Partout le mouvement de démocratisation s'est attaqué simultanément au parti unique et au pouvoir exorbitant de l'exécutif. Partout c'est au système représentatif associé à la protection constitutionnelle des droits de l'homme qu'on demande de garantir, par la loi, la liberté des citoyens. Nulle part, ni dans les pays de l'est de l'Europe, ni en Afrique, la marche vers la démocratie n'a emprunté le chemin de la démocratie directe, si ce n'est pour ratifier le changement constitutionnel ou exceptionnellement pour compléter le processus législatif.

Etonnées et nostalgiques, les vieilles assemblées occidentales découvrent, réécrite par d'autres, la règle d'or qu'elles avaient jadis inventée : il n'y a pas d'Etat de droit lorsque la loi n'est pas librement délibérée par une assemblée démocratiquement élue. Pour le Parlement français et singulièrement pour l'Assemblée nationale, ce retour aux origines a été l'un des événements marquants mais inaperçu de ces dernières années. Les rencontres entre députés français et parlementaires des anciennes démocraties populaires et des assemblées des pays en développement n'ont cessé de se multiplier.

A côté des échanges traditionnels des groupes d'amitié, ce sont de véritables missions d'ingénierie parlementaire qui se sont développées du côté français. Elles ont préparé des séjours d'étude et d'information des membres des nouveaux Parlements, des stages de fonctionnaires de ces assemblées. Centrafrique, Niger, Bénin,

Comores, Cameroun, Djibouti, Cap-Vert, Gabon, mais aussi Vietnam, Liban, Equateur, Costa Rica, Haïti et, en Europe, Hongrie, Ukraine, Bulgarie ont été successivement au centre d'un dialogue nouveau et d'une réflexion souvent fondamentale sur le rôle des Parlements.

Ces confrontations de pratiques, parfois diamétralement opposées, ont révélé un paradoxe plusieurs fois exprimé devant ses collègues par le président Laurent Fabius : au moment où la confiance dans la démocratie représentative grandit chez les peuples qui en ont été privés, la morosité s'empare des Parlements les plus anciens. Ce nouveau dialogue aura-t-il la vertu de redonner aux députés français la confiance que leurs collègues des nouveaux Parlements mettent aujourd'hui en eux ? Sans doute devront-ils s'affranchir du poids d'un discours juridique autorisé qui abaisse la loi devant la supériorité de la norme constitutionnelle, le système représentatif au nom de la souveraineté du peuple et le législateur parlementaire en raison des nécessités de la politique gouvernementale.

Comme si « la résistance du Parlement à l'abaissement de son rôle », « le renouveau de sa fonction législative »<sup>1</sup>, la réévaluation du « Parlement législatif »<sup>2</sup>, toutes ces analyses appuyées sur la publication par les assemblées de données statistiques sur le travail législatif n'avaient pas suffi à tirer notre Parlement du doute qui semble s'être durablement emparé de lui. La mélancolie démocratique est aussi une mélancolie parlementaire.

Mais les attentes nées de ce printemps démocratique imposent à notre assemblée de surmonter ce sentiment, même si les jeunes Parlements sont moins en quête de modèles que d'expériences. Leur demande oblige l'Assemblée à porter sur elle-même un regard nouveau. Témoin de plusieurs de ces rencontres, il nous est apparu que la brutalité des contrastes qu'elle faisait naître éclairait d'un jour nouveau cette évidence parfois oubliée : la force du Parlement réside dans son pouvoir législatif et dans l'instrument unique qui lui permet de l'exercer, la délibération.

En confrontant la situation de notre Assemblée du Nord avec les besoins communs de celles de l'Est et du Sud, nous essaierons de montrer comment le noyau dur de la fonction parlementaire réside toujours dans le pouvoir législatif des assemblées.

1. Guy Carcassonne, *RFSP*, 1984, et *Pouvoirs*, 1989, n° 49.  
2. Pierre Avril, *RFSP*, 1981.

## UN CONSTAT

Une étude de l'Association des secrétaires généraux des Parlements de l'Union interparlementaire met clairement en évidence un phénomène quasiment planétaire : l'accroissement du travail parlementaire est en grande partie imputable à l'élaboration de la loi. Cette enquête, qui porte sur 29 Parlements et au total 38 Chambres, englobe tous les continents<sup>1</sup>.

L'activité législative est certes inégale selon les pays et selon les époques. Parmi les causes de chute mentionnées de cette activité, interviennent les événements politiques majeurs, changements de régime, renouvellement électoral, événements sociaux donnant le pas au débat, sujets d'intérêt général prêtant à controverse. Mais, au regard de ces situations qui ne sont habituelles qu'à certains pays et restent accidentelles dans la plupart des autres, la tendance de fond est bien celle de l'accroissement du travail législatif. Parmi les causes énoncées par les Parlements eux-mêmes, apparaissent la naissance d'une nouvelle démocratie, l'émergence de nouveaux groupes politiques expressions du multipartisme ou de groupes d'intérêt socioprofessionnel plus présents, les changements économiques ou sociaux, mais aussi plus généralement l'accroissement des pouvoirs du Parlement, accroissement qui est lui-même la conséquence de ces différentes causes.

L'accroissement de l'activité législative se mesure alors soit à l'importance des textes issus des travaux parlementaires, soit en considération du temps passé à les examiner, ou des modifications qu'ils ont subies.

Le premier critère tiré des textes est lui-même ambivalent : on peut considérer soit le nombre de lois, soit le volume des dispositions législatives définitivement votées. Un nombre élevé de Parlements n'étant pas pourvu d'indicateurs statistiques suffisamment fins, des comparaisons méthodiques et surtout une synthèse chiffrée ont paru impossibles à l'auteur de l'étude. En revanche, des tendances générales se dessinent.

En combinant les différents indicateurs homogènes donnés par 19 assemblées, il apparaît qu'entre 1970 et 1990 11 assemblées avaient connu une augmentation du volume de la législation quand 6 n'avaient constaté aucun changement réel et 2 une diminution. Cette

1. *Informations constitutionnelles et parlementaires*, Genève, 1991.

croissance tient parfois moins à l'augmentation du nombre des textes, notamment en France et au Royaume-Uni, qu'à l'augmentation du volume de chacun d'entre eux. Enfin, la complexité et la technicité des projets de loi sont à peu près partout jugées plus grandes que par le passé et provoquent un surcroît permanent de travail.

Le temps passé en séance publique ne traduit pas toujours ce phénomène. La stabilité, parfois même un certain recul, du nombre d'heures ou de jours de séance consacrés à la discussion des lois en séance publique est en fait compensée, bien au-delà, par le rôle accru des commissions parlementaires. Ce phénomène est particulièrement évident dans les pays de tradition anglo-saxonne où le développement des commissions permanentes est le signe d'une adaptation à un examen de plus en plus exigeant des textes.

Dernier élément commun à tous les Parlements qui ont répondu à cette enquête : la prééminence du Gouvernement en matière d'initiative législative et la part prépondérante, et parfois quasi exclusive, de ses textes dans la législation en vigueur.

Ce constat, qui ne traduit qu'une tendance globale, gomme nécessairement les différences. En revanche, la situation comparée de la loi et du législateur parlementaire en France et dans les Parlements nouveaux fait apparaître une situation fortement contrastée et paradoxale.

## DEUX PARADOXES

Les nouveaux Parlements mettent autant de *confiance dans la loi* que nous éprouvons de *méfiance à son égard*. La *Perestroïka* de Gorbatchev était largement fondée sur le vieux principe banni de la séparation des pouvoirs, c'est-à-dire sur la fin de la confusion entre le pouvoir d'Etat et le pouvoir du parti. Le bénéficiaire de l'application du principe retrouvé fut en définitive le Soviet suprême. « Agir dans le cadre de la Loi, c'est pour nous un axiome politique. » Respecter « la souveraineté et le rôle que les Soviets commencent à assumer ». Telles étaient, dès le 18 juillet 1989, les orientations que le secrétaire général indiquait au Parti communiste en lui montrant la voie d'un légalisme parlementaire qui aurait eu, appliquées au système politique français, un parfum désuet.

Même si le principe représentatif dans l'ex-URSS s'exprimait de façon plus complexe, partagé entre un Congrès du Peuple pléthorique et une Assemblée devenue plus conforme aux normes de la démocratie classique, il parvenait à produire une véritable floraison

législative en rupture complète avec le système précédent. Les lois sur la presse, sur la « liberté de conscience et les organisations religieuses », sur la propriété, sur l'entreprise, ainsi que la loi reconnaissant la propriété privée sur les moyens de production adoptées par le Parlement de Russie, pour ne citer que quelques textes, prouvent l'importance du travail parlementaire dans la seule année 1990. C'est encore, après le coup d'Etat, la loi parlementaire qui posera les principes généraux de l'activité des particuliers dans le domaine des affaires (activités à but lucratif), ceux de la privatisation des entreprises, des investissements étrangers, de la limitation des situations de monopole, etc., en 1991<sup>1</sup>.

Plus que toute énumération, le rapprochement de deux chiffres est éloquent : en 1988, le Soviet suprême avait adopté 9 lois ; en 1989, alors que les nouvelles institutions n'avaient commencé à fonctionner qu'à partir du 25 mai, il en adoptait 18 ; en 1990, 48<sup>2</sup>.

On pourrait sans doute multiplier les exemples pris parmi les nouveaux Parlements d'Europe de l'Est. Le même contraste apparaîtrait entre des assemblées réunies quelques jours par an pour des sessions d'enregistrement de pure forme et l'activité législative parfois débordante qui a suivi les premières élections sous le signe du multipartisme. Les 190 textes, d'importance il est vrai inégale, votés par l'Assemblée fédérale tchécoslovaque entre juillet 1990 et avril 1992 en fournissent une preuve éclatante.

Quelle différence, dira-t-on, avec l'activité législative d'un Parlement occidental ? Abstraction faite de la rupture historique, c'est apparemment la similitude qui l'emporte : rien de plus banal qu'une « poussée » législative consécutive à un changement radical de majorité surtout lorsque cette alternance, longtemps attendue, est porteuse d'un programme complet de réformes. Le pic tracé par la courbe statistique de la production normative du Parlement français entre 1981 et 1984 est suffisamment éloquent à cet égard.

Le paradoxe est ailleurs : dans la confiance que les uns mettent dans leur législation, dans le scepticisme, voire la défiance qu'éprouvent les autres à l'égard de leurs lois. Le rapprochement avec les pays d'Afrique francophone paraît ici s'imposer. Il vient conforter les exemples des Parlements de l'Est européen. La confiance dans le couple représentation parlementaire - pouvoir législatif est telle que c'est dans le modèle français de 1789 que certains régimes africains sont allés directement puiser. Non seulement les principes de la sou-

1. URSS. *La dislocation du pouvoir*, Documentation française, éd. 1991.

2. Patrice Gelard, *Revue française de Droit constitutionnel*, 6, 1991.

veraineté de la loi ont été repris, mais la démarche révolutionnaire du printemps de 1789 a directement inspiré la construction des nouveaux régimes. Les « conférences nationales » sont, de l'avis même de leurs initiateurs, les descendantes directes des Etats Généraux. Au Bénin, creuset de cette expérience, l'ensemble des forces vives de la Nation, dialoguant avec un chef d'Etat et de parti unique en déclin, s'érigent en pouvoir constituant, président à des élections libres qui aboutissent à la formation d'un Parlement nouveau dont la brillante composition tend autant à équilibrer qu'à soutenir le pouvoir du nouveau Président élu. Si le modèle constitutionnel français de 1958 et de 1962 reste présent dans le schéma adopté par nombre de constitutions africaines, l'esprit qui a animé les nouveaux constituants est bien différent des conceptions de la loi et du législateur qui prévalent en France.

D'un côté, la robuste simplicité des principes retrouvés. « S'il en était besoin la célébration du bicentenaire de la Révolution française a permis de rappeler l'importance des valeurs démocratiques issues de cette période et que la langue française a permis de véhiculer... » « L'Etat de droit démocratique ne peut exister sans équilibre des pouvoirs ; il faut donc un pouvoir législatif suffisamment fort... », déclare M. Jules Bourdes Ogouliguende, président de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française. En écho, le rapporteur général du colloque de Cotonou sur l'Etat de droit (septembre 1991) insiste sur la nécessité pour les pouvoirs d'être « partagés », de « s'équilibrer », de constituer « un contre-poids les uns pour les autres ». Aider les Parlements « pour en faire de véritables instruments de l'Etat de droit » est pour M. Glele Ahanhanzo un devoir prioritaire.

Le scepticisme de la doctrine, lorsqu'elle considère l'exercice du pouvoir législatif en France, tranche singulièrement avec ces vues. L'hommage renouvelé à la dénonciation par Carré de Malberg de la représentation nationale comme une « mystification », la célébration du contrôle de la loi par le Conseil constitutionnel comme l'élimination bénéfique d'un absolutisme, le principe de la séparation des pouvoirs considéré comme un « archaïsme » insusceptible d'expliquer l'évolution institutionnelle de notre pays, ne renvoient une image positive ni de la Loi, ni de son auteur.

Pourtant, l'analyse de Carré de Malberg est aujourd'hui moins actuelle qu'étroitement datée. Tout comme les attaques d'Henri Capitant contre le travail législatif de la Chambre des députés et du Sénat, ce texte prestigieux est contemporain des graves dysfonctionnements du Parlement français dans les années 30. Pourtant,

comme l'observait le doyen Vedel, « l'archaïsme » du principe de la séparation des pouvoirs est parfois le meilleur détour pour parvenir à des solutions souhaitables. Pourtant, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui fait partie du bloc de constitutionnalité au nom duquel aujourd'hui on juge la loi ne considère pas le règne de celle-ci comme un absolutisme *a priori* suspect. Légiférer n'était pas pour le Constituant de 1789 et de 1791 livrer les libertés « aux passions et aux hasards des majorités successives »<sup>1</sup> mais exprimer la « volonté générale » (art. 6 de la Déclaration). Le légicentrisme de la Déclaration ne méconnaissait certes pas la supériorité des droits naturels proclamés, mais les lois ordinaires, rappelait Sieyès en substance dans *Qu'est-ce que le tiers état ?*, sont peut-être plus importantes que les lois constitutionnelles puisqu'elles sont la fin en vue de laquelle les autres ont été établies.

Si, du moins, la loi votée par le Parlement restait, malgré la tutelle du juge constitutionnel, cette expression claire, générale et permanente qui s'attachait traditionnellement à sa normativité ! Mais il n'en est pas toujours ainsi. La loi française aurait perdu les qualités qui la posaient en modèle. L'inflation législative a été trop complètement analysée pour qu'on y revienne : proclamation d'intentions ou prolifération de précisions excessives, la loi s'est dégradée<sup>2</sup>. La liberté retrouvée par le Parlement d'intervenir dans le domaine où l'article 34 de la Constitution paraissait l'avoir cantonné s'est révélée souvent un cadeau empoisonné. Selon l'expression de M. Jean Foyer, l'excès de dispositions réglementaires, « c'est l'infarctus de la loi »<sup>3</sup>.

Ainsi, lorsque les nouvelles démocraties ont besoin de lois nécessaires, les plus anciennes — car le phénomène n'est pas limité à la France — élaborent des lois superflues.

Or — et c'est le *second paradoxe* —, les assemblées nouvelles, singulièrement celles du Sud, manquent des moyens élémentaires pour légiférer.

Quand les Parlements du Nord multiplient le recours aux techniques les plus sophistiquées de l'information et de la communication (bases de données informatisées, messageries électroniques, organes nouveaux d'informations tels que les délégations parlementaires ou l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques), les Parlements du Sud sont à la recherche de documentation de base, de personnels, de matériel de reprographie et parfois de locaux.

1. Jean Rivero, Fin d'un absolutisme, *Pouvoirs*, 1991, n° 13.

2. Rapport du Conseil d'Etat 1991, *Etudes et Documents*, n° 43.

3. Jean Foyer, *Le député dans la société française*, Economica, 1991.

La situation n'est pas identique dans toutes les assemblées d'Afrique francophone. Mais, en dehors du contexte politique propre à chaque pays, il est symptomatique que le niveau de l'activité législative du Cameroun soit sans commune mesure avec celui de Centrafrique. Le Parlement camerounais bénéficie d'un personnel en nombre suffisant, d'équipements de locaux et d'une documentation convenable ; l'Assemblée centrafricaine manque des uns et des autres.

Si les Parlements les plus démunis parviennent cependant à exister, même lorsque l'ouverture au multipartisme n'a pas encore eu lieu, c'est sans doute par la vertu du débat contradictoire, de la fonction tribunitienne et parce que, dans un Parlement pauvre, le contrôle de l'action gouvernementale peut exister dès lors que la volonté d'utiliser des procédures minimales est présente de part et d'autre.

Nous pouvons ainsi témoigner de la remarquable réussite des questions orales de l'Assemblée centrafricaine pour avoir assisté à leur mise en œuvre. Il suffit de l'expérience du « terrain » que possède tout élu pour poser au ministre responsable les bonnes questions, celles qui mettent en cause un retard dans l'application de la loi ou une défaillance du système administratif.

Il faut en revanche un tout autre investissement matériel, méthodologique et intellectuel pour devenir législateur. Nous gardons l'image de ces nouveaux parlementaires haïtiens — c'était avant le coup d'Etat — se regroupant autour de leurs collègues français pour tenir une réunion improvisée de leur commission. Dans l'angle d'une pièce de fortune, ils venaient recueillir ces données immédiates du travail parlementaire que sont la méthode d'analyse d'un projet, l'organisation d'un rapport, la présentation et la défense des amendements, sans lesquelles toute assemblée n'est qu'une chambre d'enregistrement. Le pouvoir législatif passe nécessairement par la machine à écrire, la photocopieuse, la bibliothèque, la salle de commissions. Il ne peut exister sans la mise à la disposition des députés de tout le corpus du droit en vigueur. Ce qui est loin d'être toujours le cas.

Les leçons de ce dénuement sont multiples. Outre l'urgence d'une aide des Parlements du Nord, qui s'organise d'ores et déjà, en particulier grâce aux actions des parlementaires français et des sections nationales de l'AIPLF, la situation des Assemblées du Sud met à nu les ressorts profonds de la machine parlementaire. Elle en dévoile le noyau central, la fonction la plus exigeante, celle dont la complexité englobe et justifie toutes les autres : faire la loi.



## LA DÉLIBÉRATION

La délibération législative est l'un des legs les plus solides et les plus durables de la tradition républicaine. Dès 1789, par anticipation, les traits principaux de la délibération parlementaire étaient fixés en France.

Ce puissant outil rationnel a certainement permis au Parlement français de rester au centre de l'élaboration de la loi. Le bref rappel des principes de fonctionnement de cette machine logique montre qu'elle est la seule à exprimer toutes les virtualités du travail parlementaire.

Plus grande que les procédures d'information et de contrôle, la délibération de la loi les englobe ou en éclaire le sens. Le caractère rigoureux et totalisant de l'ensemble de la procédure législative l'apparente à un système d'information et met en évidence les deux maux qui peuvent l'affecter : le bruit et le silence.

*La délibération législative est totalisante.*

Dans la tradition constitutionnelle française, délibérer est synonyme de légiférer. Le verbe ou le substantif sont employés par les premières constitutions révolutionnaires repris dans plusieurs constitutions ultérieures, y compris dans celle du 4 octobre 1958. Délibérer c'est d'abord discuter en vue d'une décision à prendre. L'accent est mis sur l'échange, la confrontation, le dialogue. Le « débat », la « discussion » sont des termes usuels qui traduisent l'aspect collectif et surtout contradictoire de la délibération.

Mais délibérer, c'est aussi décider. L'accent est mis sur l'aboutissement de la discussion et sur sa fin, son but. « Le rôle des Parlements... est bien de prendre des décisions. »<sup>1</sup>

Dans son acception la plus technique « le terme délibération ne désigne pas en droit parlementaire l'ensemble de la procédure mais la phase constituée par la discussion et le vote d'un texte par une assemblée »<sup>2</sup>.

Prenant en compte cette définition, on l'élargira en considérant l'ensemble des travaux préparatoires qui permettent en fait d'accé-

1. E. Blamont, *Les techniques parlementaires*, PUF, 1958.

2. Avril et Gicquel, *Chronique constitutionnelle française, Pouvoirs*, n° 36, p. 181.

der au sens définitif de la loi. La délibération législative doit être comprise comme l'ensemble du mouvement qui va du dépôt du projet ou de la proposition jusqu'au vote sur l'ensemble. La délibération est alors caractérisée par un double mouvement : une première période d'expansion et de diversification du travail parlementaire est consacrée à l'instruction du texte, c'est la phase d'information de la loi, la seconde période voit le resserrement du discours parlementaire autour de la décision, c'est la phase de formation de la loi caractérisée par la discussion des articles et les votes successifs.

La délibération législative totalise ainsi l'information et la décision. Elle est plus complète en tant que procédure que toutes les procédures d'information et de contrôle. En effet, le contrôle parlementaire se caractérise par la simplicité pour ne pas dire la pauvreté de son schéma. Le modèle type en est la procédure des questions. Ecrites ou orales, elles se résument au couple question-réponse enrichi éventuellement par un début de débat contradictoire. Même lorsque le débat contradictoire existe, il n'est généralement pas porteur de décision (déclaration du Gouvernement avec débat). Lorsqu'il comporte une décision, comme dans la motion de censure de l'article 49-2 C, le résultat a un caractère négatif : il révèle l'impuissance de l'opposition ou aboutit à renverser le Gouvernement.

A l'inverse, toutes les procédures d'information et de contrôle (rapports d'information des commissions, commissions d'enquête, questions, rapports des délégations) s'apparentent étroitement au travail d'analyse et de collecte des sources qui alimentent la première partie des rapports législatifs et constituent un véritable travail d'instruction. Au demeurant, il n'est pas rare que les conclusions des commissions d'enquête, création indépendante de la loi, aboutissent à la modification de celle-ci. Le statut de la radiodiffusion ou la législation sur la montagne sont dus en grande partie à ce travail de contrôle.

Les questions écrites (plus de 14 500 en 1991) — bien que leur esprit soit apparemment le plus contraire au génie parlementaire, puisqu'elles sont écrites et individuelles — alimentent l'information de la loi en renseignant le député sur ses difficultés, souvent locales, d'application ou sur l'interprétation qu'en fait, en général, le Gouvernement.

« L'imbrication des notions de législation et de contrôle » parfaitement analysée par Pierre Avril<sup>1</sup> est particulièrement évidente

1. Le Parlement législateur, *RFSP*, vol. 31, 1981, p. 16.

dans la procédure budgétaire dont il ne faut pas oublier qu'elle est une procédure législative. La pratique des questionnaires envoyés par des rapporteurs spéciaux, les pouvoirs d'investigation sur place et sur pièces, les auditions du ministre des finances et des ministres dépeniers concourent à l'instruction d'une décision qui, malgré ses caractères spécifiques, n'est pas fondamentalement différente d'une décision législative ordinaire.

Il faut, à notre sens, aller plus loin. *Dans son esprit comme dans son organisation, le système parlementaire français tend à l'absorption des procédures d'information et de contrôle dans le travail législatif.*

Dans son organisation, le Parlement français est marqué par une faible spécialisation de ses organes essentiels. A l'exception des commissions d'enquête et de contrôle qui ont un rôle épisodique, les commissions permanentes absorbent aussi bien à l'Assemblée qu'au Sénat la quasi-totalité de la préparation du travail parlementaire. Ce sont ces mêmes organes qui assurent les missions d'information, contrôlent le Gouvernement, ministère par ministère, par leurs avis budgétaires et qui sont présents de bout en bout dans l'élaboration de la loi. Cette permanence et cette absence d'une spécialisation autre que matérielle séparent profondément le système français du système britannique. A l'opposé, la fortune que connaît le *Question time* à la Chambre des communes, l'importance des *Hearings* au Congrès des Etats-Unis contrastent avec la difficulté éprouvée par le Parlement français à trouver la forme définitive de ses questions orales et à rendre publiques les auditions de ses commissions d'enquête.

Peut-être les deux cultures parlementaires correspondent-elles aux deux familles juridiques dont elles seraient des sous-ensembles : la famille romano-germanique façonnée par la tradition du droit écrit et de la prééminence de la loi et la tradition anglo-saxonne de la Common Law dont l'empirisme est directement tourné vers la considération des situations concrètes. C'est une même conception casuistique des problèmes, une méthode d'interrogation de type juridictionnel qui fait la fortune des procédures parlementaires de contrôle anglo-saxonnes. Leur style pointilliste est aux antipodes du travail de généralisation et d'abstraction à partir de la réalité socio-économique qui caractérise le processus d'élaboration de la loi française.

La conception française de la loi est d'une exigence telle qu'elle mobilise, à juste titre, l'essentiel des forces vives du Parlement. L'inflation des textes, l'infiltration de la loi par le virus réglementaire grossit un phénomène qui n'a, en soi, rien de pathologique : qu'elle soit abondante ou rare, la législation reste constitutionnellement la source première du Droit.

Rien d'étonnant, dans ces conditions, que la machine à légiférer attire à elle des activités qui, selon la distinction formelle des fonctions législatives et d'information-contrôle, relevaient jusqu'alors de la seconde catégorie. L'article 145 du Règlement permet désormais aux commissions permanentes de l'Assemblée de confier à ses membres des missions d'information portant sur les conditions d'application d'une législation. La délégation pour les Communautés européennes, qui n'avait, jusqu'alors, qu'un rôle d'information de l'Assemblée, se voit dotée d'un pouvoir d'initiative et peut désormais présenter des amendements. La transformation des compétences de la délégation est particulièrement instructive puisqu'elle montre la solidarité profonde qui unit l'information et la décision : l'« initiative » opère cette liaison sans laquelle le pouvoir du Parlement n'est qu'un mot.

L'apparition dans le vocabulaire parlementaire français des notions d'expertise et d'évaluation n'est pas un effet de mode. Au-delà de la nécessité pour les assemblées d'utiliser à leur profit des instruments techniques aussi performants que ceux dont dispose l'Exécutif, une autre idée s'est imposée au Parlement. La loi n'est pas seulement ce verbe du droit qui tire sa force de sa seule énonciation, cette norme formulée au présent et dont l'avenir est toujours présumé assuré. Désormais, c'est la vie de la loi ou plutôt la manière dont elle est vécue par les citoyens qui relève de la responsabilité directe du législateur. L'approche est globale : l'ensemble d'une législation, son opportunité aussi bien que son application sont appréhendés. L'évaluation doit porter sur les textes d'application, le contentieux, le point de vue des personnes chargées de l'appliquer et de celles auxquelles elle s'applique, les comparaisons internationales. Souvent, enfin, la loi elle-même prévoit dans son dispositif les moyens d'évaluation et d'expertise dont elle fait dépendre sa survie ou sa modification.

De la plus humble à la plus prestigieuse, la plupart des procédures de contrôle sont en fait au service du législateur. Ce qui est évident de l'engagement de responsabilité sur un texte ne l'est-il pas de la présentation, par le Premier ministre, de son programme et de la mise en jeu de son existence ? Depuis que la loi est devenue un procédé de Gouvernement, le programme est, pour une large part de son contenu, de nature législative<sup>1</sup>. Il n'est pas jusqu'au dépôt par l'opposi-

1. « J'ai dit... que mes engagements constituaient la charte de l'action gouvernementale... ils sont devenus la charte de votre action législative », écrivait le Président de la République le 8 juillet 1981, dans son message au Parlement.

tion d'une motion de censure qui ne tende, en définitive, à sanctionner une politique législative et à en appeler une autre de ses vœux.

*Le bruit et le silence*

Si la loi est bien le véritable enjeu du travail parlementaire, la qualité de la délibération qui en est l'instrument revêt une importance capitale.

On ne reviendra pas sur l'analyse détaillée de ce processus par lequel une *décision collective appelée loi est progressivement informée par des choix successifs opérés de manière publique, contradictoire et répétitive*<sup>1</sup>.

Décision collective : l'opération arithmétique du vote n'est constitutive de la loi que si elle implique la totalité des parlementaires de chaque Assemblée. Aucune considération tenant à la technicité des débats, à la part plus ou moins grande de l'absentéisme ne justifie, dans la conception française, que la loi soit délibérée par une fraction seulement de l'Assemblée (une commission par exemple). Expression de la souveraineté, la représentation nationale ne peut se fractionner.

Progressivement informée : c'est la phase d'expansion du travail parlementaire dans laquelle se conjuguent l'écrit (exposé des motifs du projet ou de la proposition, rapport et avis des commissions) et l'oral (exposés en séance du rapporteur et du ministre, discussion générale).

Les choix successifs correspondent à la phase de resserrement du travail sur la décision : discussion des articles et des amendements.

Quant aux caractères contradictoire et répétitif, ils sont les ressorts mêmes de la délibération. Le premier joue le rôle moteur du débat ; il est le principe même de la libre décision entre plusieurs choix. Le second est le contrepoids du premier et sert à valider les décisions prises. Ces « boucles » de l'information que sont la répétition du débat en commission et en séance et surtout la navette entre l'Assemblée et le Sénat sont comme la prudence, la sagesse réflexive de la délibération.

Or deux phénomènes peuvent perturber la délibération législative : le bruit et le silence.

*Le bruit.* — C'est l'irruption d'une information étrangère, non pertinente, qui vient parasiter l'élaboration de la loi. Tolérable

1. D., 1975, Chronique XL, p. 252 et s.

dans la première phase d'instruction et de discussion générale du texte où se rassemblent matériaux et opinions, il devient nuisible dans la seconde phase de choix des solutions alternatives (amendements redondants, lois hors du cadre, obstruction...). Le bruit ne risque pas seulement de dénaturer la délibération mais la loi elle-même qui peut se gonfler de dispositions inutiles ou superflues.

*Le silence.* — Il peut altérer partiellement l'information des parlementaires et des citoyens par l'insuffisance des motivations ou d'explications fournies par le Gouvernement ou par les commissions à l'appui du texte en discussion. Il peut résulter de l'accélération ou de la privation d'une partie essentielle de la délibération elle-même.

Les présidents J. Chaban-Delmas et A. Poher ne s'y sont pas trompés. Ils se sont élevés avec constance contre l'abus de l'urgence qui réduit la délibération à une lecture dans chaque assemblée, contre les inscriptions trop rapides à l'ordre du jour, les limitations du droit d'amendement, enfin et surtout contre le recours trop fréquent à l'article 49-3 de la Constitution, arme absolue, qui prive les députés du droit de décision et peut leur enlever l'usage de l'initiative et même de la parole.

Existe-t-il un bon usage du silence des assemblées ?

Le Gouvernement en est persuadé lorsqu'il impose l'adoption par défaut d'un texte qu'il juge nécessaire. Le Parlement pourrait en user à sa façon. En ces temps de pléthore législative, il lui suffirait, usant des méthodes d'analyse et d'évaluation dont il dispose, d'opposer la question préalable aux projets qu'il estime inutiles ou inopportuns. Mais, à ce jour, le silence de la loi ou du moins la pause législative relèvent de l'hypothèse d'école.

*RÉSUMÉ.* — *Le mouvement de démocratisation des régimes de l'Est et du Sud réhabilite le système représentatif. Le rôle législatif des Parlements passe au premier plan. La tendance à l'accroissement de cette fonction est d'ailleurs générale dans le monde. Le Parlement français vit cette situation comme paradoxale. Mais la finalité des procédures montre que le Parlement législateur absorbe les fonctions d'information et de contrôle. La délibération de la loi est au centre du travail parlementaire.*