

La revalorisation des parlements ?*

Introduction générale

Ceux qui s'intéressent à la question savent que la thématique du déclin du Parlement est, en France en tout cas, presque aussi vieille que son existence même : bien sûr la V^e République par rapport à la IV^e, mais aussi la IV^e par rapport à la III^e — premier effort de rationalisation — et en cherchant un peu la III^e par rapport, sinon à la Monarchie de juillet, du moins par rapport à l'Assemblée nationale de la Révolution. Comme s'il fallait retrouver ce modèle indépassable où les représentants du peuple non seulement faisaient la loi mais aussi l'exécutaient par leurs comités.

Il est vrai que pour la V^e, il y a quelques raisons d'entonner cet air puisque l'on sait bien qu'un des axes principaux de la Constitution de 1958 c'est, au nom de la recherche de la stabilité, de renforcer l'exécutif et donc de contenir le Parlement, il n'est pas nécessaire d'insister sur les mesures bien connues, le partage 34/37, l'article 40, l'article 49, le Conseil constitutionnel, etc...

Et il est certain que l'affirmation « ça ne sert plus à rien » est fréquente. Ouvrez « Le Monde » : il y a quarante ans au moins une

* Publié dans « La revalorisation des Parlements ? », J. Massot éd, Société de législation comparée, 2010, pp. 17-25.

La revalorisation des parlements ?

page sur des débats parlementaires en cours et chaque intervention un peu consistante résumée en quelques lignes par Raymond Barrillon par exemple. Aujourd'hui strictement rien, sauf en cas d'incident, ce qui n'améliore pas l'image. Il est patent aussi que la présentation de la décision politique va dans le même sens ; si le Président de la République annonce, et pas nécessairement en conseil des ministres, qu'il envisage une mesure, le titre de la presse écrite ou audiovisuelle sera « une loi va... », comme si le vote et le contrôle du Conseil constitutionnel étaient acquis, et tant pis si les décrets d'application ne viendront jamais, la loi est supposée être modifiée et le problème résolu !

La perception des Français est d'ailleurs contradictoire : bien sûr à la question sur l'importance du Parlement la réponse sera « faible ». Et si l'on persiste en demandant pourquoi, on obtiendra : « C'est pas lui qui fait les lois » ou « il ne renverse jamais le gouvernement ». Poursuivons en demandant s'il y a en Europe un Parlement qui a un rôle plus important et la réponse sera, pour ceux qui ont déjà un certain bagage institutionnel, « oui, en Angleterre ». Or la Chambre des Communes a renversé deux fois le Gouvernement dans le siècle et a encore moins l'initiative de la loi qu'en France, et ceci est vrai depuis la fin du 19^e siècle, Bagehot le notait en 1865.

Bien entendu la thématique du déclin appelle celle de la renaissance qui s'appuie en France sur la théorie bien connue du double carcan : le carcan juridique, les dispositions de la Constitution de 1958 et le carcan politique, le fait majoritaire depuis 1962. Conclusion logique, puisque le carcan politique tient bon, il y a toujours eu une majorité ou une quasi-majorité depuis 1962, revitaliser c'est desserrer le carcan juridique et c'est bien l'idée mise en œuvre, cinquante ans après, dans le rapport Balladur et la révision constitutionnelle qui en a découlé à l'été 2008. Jean-Pierre Camby en parlera et donc je ne serai pas plus précis, comme sur les autres pays dont parlera Céline Vintzel au lendemain de la soutenance de sa très belle thèse.

La revalorisation en quoi ? Répondre suppose que l'on identifie les fonctions du Parlement et qu'on se pose la question de savoir si, pour chacune d'entre elles, la tendance va en ce sens. Ces fonctions, on en distingue traditionnellement deux, la législation et le contrôle. Mais c'est qu'à mon sens on en oublie une troisième, tellement

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

évidente qu'elle en devient invisible, c'est la création/légitimation de l'autorité gouvernementale et c'est le total succès de celle qui me paraît expliquer le déclin des deux autres et donc le discours sur leur revalorisation. Prenons donc les trois l'une après l'autre.

I. La fonction de légitimation/création de l'autorité gouvernementale

Même si les deux points sont liés on peut les distinguer pour la commodité de l'analyse, c'est une question de temporalité, la création et le maintien.

La création

Qu'est ce qui fait aujourd'hui qu'un parti forme le Gouvernement et que son chef soit Premier ministre ? Tout simplement le fait que ce parti a une majorité au moins relative au Parlement, ce qui lui donne la possibilité de gouverner seul si cette majorité est absolue, en coalition avec quelques alliés si elle ne l'est pas. Le Parlement est donc d'abord le lieu où le résultat des élections législatives est certifié, si l'on peut employer ce mot : et c'est le résultat en sièges qui sera déterminant, non le résultat en voix, ainsi la majorité absolue ne se rencontre plus aujourd'hui dans les urnes.

Permettez-moi de donner le résultat d'une analyse statistique sommaire que j'ai l'habitude d'utiliser dans un séminaire consacré à ces questions et qui porte sur l'Europe des 15, je devrais passer à 25 mais le groupe est moins homogène. Que constate-t-on à l'issue des quatre dernières élections qui donnent donc naissance à 60 gouvernements (données à jour fin 2008, mais il ne doit pas y avoir de changement significatif depuis) :

- le premier parti parlementaire dirige le Gouvernement dans 57 cas sur 60 soit 95% ;
- le leader du premier parti est Premier ministre dans 54 cas sur 60 soit 90% (exceptions des trois cas précédents et de trois cas français où le Premier ministre n'est pas le leader) ;

La revalorisation des parlements ?

- il y a lors des élections parlementaires une alternative claire entre deux équipes dans 53 cas sur 60 soit 88,3% (quelques exceptions dont 4 au Luxembourg où la question de l'élection est de savoir qui sera l'allié du parti chrétien-social) ;
- il y a deux candidats identifiés aux fonctions de Premier ministre dans 49 cas sur 60 soit 81,7% (exceptions de la France et du Luxembourg, plus quelques cas isolés).

Donc, l'élection parlementaire, c'est d'abord et surtout le choix du Gouvernement. Je profite de la présence de Pierre Avril pour signaler que j'avais essayé de montrer cela dans un article des *Mélanges* édités en son honneur et qui s'intitulait « L'élection du Premier ministre et la théorie du régime parlementaire » (Dalloz, 2001). Depuis les choses n'ont fait que se confirmer ; j'en veux pour preuve les élections allemandes de septembre 2009. J'étais à Berlin et j'ai été frappé par une des affiches de la CDU) : « *Wir wählen die Kanzlerin* » ; autrement dit, chers électeurs ne vous trompez pas, l'objet de l'élection c'est d'élire la chancelière. Et c'est bien là l'enjeu principal de l'élection, qui donne aux parlementaires le rôle implicite des grands électeurs américains : c'est de leur nombre que dépendra la désignation du chef de l'exécutif, avec d'ailleurs un risque faible mais réel d'inversion, les États-Unis en 2000, le Royaume-Uni en 1951 au profit des conservateurs et en février 1974 au profit des travaillistes, l'hypothèse a été évoquée pour 2010.

Le maintien

La différence avec les grands électeurs américains c'est que ceux-ci disparaissent dès que la décision est acquise alors que pour les députés des régimes parlementaires, la fonction électorale, comme disait Bagehot, demeure et elle demeure solidement. Si je reprends les 60 gouvernements que j'évoquais à l'instant, une bonne cinquantaine tient pour toute la durée de la législation. Il y a quatre ou cinq changements « accidentels », par exemple parce que le Premier ministre devient Président de la Commission européenne et est remplacé par un autre membre de son parti, trois ou quatre changements plus politiques, effets de l'élection présidentielle en France, mais pratiquement plus de renversement. J'en vois seulement deux en Italie, les gouvernements

Prodi 1 et 2, et dans deux cas l'éclatement de la coalition mais là cela conduit à de nouvelles élections, c'est le cas aux Pays-Bas actuellement, ce qui peut s'interpréter comme le fait que le Parlement sortant s'est disqualifié en échouant à soutenir le Gouvernement et qu'il faut donc le remplacer.

Je reviens une nouvelle fois vers Bagehot qui avait écrit tout cela il y a bien longtemps même si on l'a peu écouté en France : « Le Parlement m'a maintenu au pouvoir et c'est ce qu'il avait de mieux à faire » est la réponse qu'il conseillait à un Premier ministre à qui on reprocherait la faible influence du Parlement. La proposition est aujourd'hui généralisée. De temps à autre, mais cela devient rare, le Premier ministre apporte la preuve de ce soutien en demandant, en cas de tension politique particulière, un vote de confiance : il est acquis à l'avance et le fait qu'il ait lieu sert seulement à montrer que le soutien est maintenu et que donc la légitimité du Gouvernement à continuer est entière : de la démonstration de la majorité vient l'autorité.

Et cette solidarité structurelle entre le Gouvernement et la majorité a naturellement des conséquences sur les deux autres fonctions. Dans le dernier chapitre de son grand livre sur les partis politiques, Maurice Duverger écrivait dès 1951 : « les notions de cabinet ministériel, de questions de confiance, de responsabilité politique, de dissolution, n'ont plus la même signification dans le two-party system et le multipartisme ». Et on peut effectivement décliner cette proposition, tant pour la fonction de législation que pour celle de contrôle.

II. La fonction de législation

Nous continuons à vivre sous la théorie de la séparation des pouvoirs, deux siècles et demie après sa formulation, même si nous savons par ailleurs que le sanctuaire est vide pour reprendre la belle expression de Carlos Pimentel qui y a consacré sa thèse. Le législatif légifère, l'exécutif exerce... Est-ce encore vrai, rien n'est moins sûr et il me semble qu'il faut là distinguer faire la loi et écrire la loi, ce n'est pas tout à fait pareil.

La revalorisation des parlements ?

Faire la loi

La question est essentiellement celle de l'initiative : aujourd'hui, dans la plupart des Parlements du monde, il est bien rare que la loi soit, en proportion importante, d'origine parlementaire. Céline Vintzel en parlera sans doute. Est-ce si nouveau ? Dès 1899, et il est difficile à l'époque de caractériser un déclin du Parlement. Adhémar Esmein, principal fondateur du droit constitutionnel républicain comme l'a montré Guillaume Sacriste dans sa thèse, écrivait : « sous le gouvernement parlementaire, il est désirable et logique que l'initiative parlementaire soit très discrètement exercée par les membres du gouvernement qui appartiennent à la majorité. La proposition des mesures importantes doit être réservée aux ministres. C'est la majorité qui les proposera par leur organe, mais avec ordre et discipline, c'est-à-dire dans les meilleures conditions » (in *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 2^e ed., p. 97). Reste alors la minorité, mais là l'idée me paraît quelque peu contradictoire : la loi c'est la mise en forme juridique d'une volonté politique et, dans un régime représentatif, la volonté légitime c'est celle de la majorité et il serait assez étrange que, sauf de manière marginale, ce soit la minorité qui propose la loi. Aussi, je suis assez sceptique sur les résultats à attendre de la protection accordée aux initiatives de l'opposition parlementaire dans la révision constitutionnelle de l'été 2008, je crois qu'il n'y a pas là de logique véritable mais une simple volonté d'affichage.

On me répondra que cela permet le débat ; certes ! Mais n'est-ce pas alors une sorte de détournement de procédure : faire croire que l'on peut voter une loi sans que cela soit en réalité possible, il vaut mieux alors multiplier les occasions de débat, voire redécouvrir l'interpellation puisque l'on sait que le vote sera sans surprise.

Écrire la loi

Là, c'est un peu différent : j'avais l'habitude de dire, jusqu'à la révision de 2008, que sous la V^e République c'est le Gouvernement qui fait la loi, sous réserve de deux vérifications : celle de l'acceptabilité juridique par

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

le Conseil d'État, parfois dans cette salle même, et celle de l'acceptabilité politique par le Parlement.

Certes, on peut soutenir que le rôle législatif du Parlement s'est réfugié dans l'amendement mais on sait bien toutes les armes dont dispose le Gouvernement contre un amendement dont il ne veut pas, et ce n'est pas vrai qu'en France comme le soulignera Céline Vintzel. De ce fait, je pense que la mesure la plus importante introduite par la révision de 2008 est le renversement complet de la logique de l'article 42 de la Constitution qui met fin à une véritable anomalie française : désormais, le texte discuté en séance publique est celui de la commission (sauf pour les lois de révision constitutionnelle, les lois de finance et les lois de financement de la sécurité sociale). Mais ce changement, que je crois pour ma part très positif, pose deux problèmes :

- la présence du Gouvernement en commission ; on sait qu'il y a des réticences au Parlement, notamment au Sénat, et pourtant cela me paraît indispensable : le Gouvernement doit pouvoir y défendre son texte et négocier avec sa majorité. Que la loi soit écrite par les parlementaires de la majorité et non par le conseiller technique du ministre me paraît un progrès... d'autant que le délai introduit, six semaines entre le dépôt et l'examen, le permet.
- la discussion en séance publique où le Gouvernement dispose de beaucoup d'armes pour s'opposer à un amendement. Mais avec la nouvelle logique, le problème risque d'être pour lui de rétablir son texte par amendement et là les armes manquent, c'est plus difficile ! Pour le moment il n'y a pas eu de difficultés majeures mais cela pourrait venir, en particulier si la majorité s'autonomise par rapport au Gouvernement, ce qui n'est pas impossible, il y a déjà quelques signes avant-coureurs...

Pour finir sur ce point je voudrais signaler un autre élément, que je crois assez largement propre à la France, c'est l'importance croissante des ordonnances de l'article 38 ; il y a des années où il y a plus d'ordonnances que de lois ! Et une jurisprudence à mon sens très permissive, tant du Conseil d'État que du Conseil constitutionnel, qu'on me pardonne de le dire, a contribué à l'accroissement du phénomène. J'ai essayé de montrer cela dans une contribution aux Mélanges

La revalorisation des parlements ?

rassemblés en l'honneur d'Yves Jegouzo (Dalloz 2009) en soulignant qu'il ne restait en fait pas grand-chose des conditions posées par le texte même de l'article 38. On peut donc signaler là un important potentiel de revalorisation du rôle du Parlement dans la confection de la loi, d'autant que celui-ci est désormais mieux armé notamment par l'adjonction d'une étude d'impact, modification inspirée par le rapport public 2006 du Conseil d'État. Encore faut-il que les parlementaires veuillent s'emparer de ce pouvoir, comme ils ont su le faire par exemple pour la LOLF...

Voilà pour ce qui est de la législation, qu'en est-il du contrôle ?

III. La fonction de contrôle

Si l'on part de la même constatation, à savoir l'existence d'un fort pacte de solidarité entre le Gouvernement et sa majorité, cela conduit à penser que l'on demande au Parlement un exercice apparemment contradictoire : être celui qui soutient mais aussi celui qui contrôle. En fait, ce n'est pas incompatible, dès lors qu'on distingue contrôle et mise en jeu de la responsabilité et c'est pour cela que je préfère distinguer trois fonctions et non deux.

Le contrôle c'est quoi ? : forcer le Gouvernement à une explication permanente et, si je puis dire, pouvoir appuyer là où ça fait mal, ou si l'on préfère, souligner les dysfonctionnements, avec dans les deux cas l'idée, non de parvenir à un remplacement immédiat, mais de marquer des points pour l'élection à venir.

L'explication permanente

Il faut reconnaître que l'on a beaucoup progressé : la session unique depuis 1995, elle a bien sûr ses défauts, mais il n'y a plus le trimestre blanc, de janvier à mars, où le Gouvernement était dispensé de toute intervention parlementaire... même si l'on n'a pas assez souligné que la session unique, c'est 120 jours de séance (limite introduite à la demande des parlementaires eux-mêmes) au lieu des 170 — dont beaucoup théoriques, il est vrai — de la formule précédente.

Et s'ajoute depuis 2008 la modification de la fixation de l'ordre du jour : la priorité gouvernementale ne joue plus que pour deux semaines sur quatre (article 48), avec une semaine spécifiquement pour le contrôle et l'évaluation, plus une séance par mois pour l'opposition et l'extension de la procédure des questions aux sessions extraordinaires.

Tout cela va dans le bon sens ; est-ce que cela aura beaucoup d'effets, à vrai dire j'en doute un peu: on peut craindre - et constater - une faible reprise dans les médias et dans le débat politique national, mais ceci conduirait à une toute autre problématique sur la concurrence contemporaine entre médias de représentation et médias de communication.

Les dysfonctionnements

C'est là où le Parlement peut jouer son rôle le plus utile : mettre en évidence les ratés de l'action gouvernementale, appuyer là où ça fait mal comme je le disais. Cela s'obtient par le débat certes, mais plus encore par les commissions d'enquête.

Là aussi il y a eu des avancés ces dernières années : lorsqu'il était président de l'Assemblée nationale de 1988 à 1992, Laurent Fabius avait institué un « droit de tirage », permettant à chaque groupe, majorité ou opposition, d'obtenir une commission d'enquête par an. Cela a plus ou moins fonctionné, mais l'idée a été reprise par la révision de 2008 dans laquelle, en application des missions de contrôle et d'évaluation définies à l'article 24, l'article 51-2 souligne la possibilité de création de commission d'enquête, tout en renvoyant aux règlements des assemblées les conditions pour ce faire. Force est de remarquer qu'il n'y en a pas eu beaucoup et qu'en tout cas elles ont été très discrètes, depuis celle sur l'affaire judiciaire d'Outreau qui avait eu un impact fort dans l'opinion. Il faut bien dire que la majorité semble réticente ; pour ma part, je ne suis pas très sûr que la commission demandée par l'opposition sur les commandes de sondages d'opinion, y compris pour la présidence de la République, ait été véritablement inconstitutionnelle, on sait qu'elle a été refusée pour ce motif.

Il me semble que là des efforts restent à faire, d'autant que les textes le permettent... mais cela dépend de la volonté des parlementaires de

La revalorisation des parlements ?

faire véritablement usage des pouvoirs qui leur sont proposés et là on peut douter. Cela arriverait à poser d'autres questions, notamment le cumul des mandats, volontiers dénoncé, mais il n'y a eu aucun progrès depuis la loi de 1985 et on peut même soutenir que la création en cours du conseiller territorial va renforcer le cumul puisque le même élu pourra être à la fois parlementaire, conseiller régional et conseiller général !

Pour revenir au contrôle, peut-on aller plus loin ? Sans doute et il m'arrive de penser que l'interpellation individuelle d'un membre du Gouvernement pourrait être une piste à explorer, notamment pour éviter que l'on passe trop facilement de la responsabilité politique à la responsabilité pénale. Bien entendu, cela nécessiterait d'innombrables précautions pour ne pas mettre en cause la stabilité gouvernementale, acquis indéniable de nos institutions actuelles, même si elle est en réalité moins forte qu'on le croit en France : nous avons eu 18 Premiers Ministres depuis 1958, soit une moyenne inférieure à trois ans, contre 13 au Royaume-Uni depuis 1945 (5 ans en moyenne) et 8 en Allemagne depuis 1949 (soit 7,5 ans).

Mais là encore cela introduirait à d'autres questions, notamment sur la relation entre Président de la République et Premier ministre qui n'est pas le sujet d'aujourd'hui... Je m'arrête donc là, en ayant bien conscience d'avoir tenu un propos très général, mais après tout c'est bien une introduction générale qui m'était demandée !