

POLITIQUE

LE PARLEMENT

Une institution bloquée

Il est de bon ton, en science politique, d'évoquer un déclin universel des Parlements, concurrencés par d'autres circuits de représentation ou de délibération (congrès d'organisations socio-professionnelles, sondages, conférences de presse, débats radio-télévisés). Atonie, langueur, torpeur, seraient le lot commun. Il n'y aurait pas, au monde, de Parlement heureux. Le propos n'est pas inexact. Il le devient s'il omet de préciser qu'en France la mélancolie parlementaire n'est pas fortuite, mais procède d'un blocage. Blocage spécifique à la V^e République et qui porte atteinte à la substance même de l'institution parlementaire.

Qu'est-ce, en effet, qu'un Parlement, sinon, étymologiquement, un lieu de parole, une instance de débat institutionnalisée ? Débat sur les fins et débat sur les moyens. Débat qualitatif, d'abord, sur les finalités à long terme, pour proposer un modèle alternatif de société. De 1789 à 1936, c'est bien le Parlement qui assume cette fonction d'idéation, d'imagination créatrice : foyer d'une contestation, d'une contre-culture, génératrices de lois traçant les cadres de la société (libertés publiques, laïcité, nationalisations, etc.). Débat quantitatif, ensuite, sur les voies et moyens de la gestion, pour ajuster le « management » gouvernemental. Par des procédures ponctuelles de contrôle, qui l'informent des erreurs commises et l'engagent à infléchir son action ici et là. Or, en 1970, dans cette fonction de législation et de contrôle, l'Assemblée est entravée par le cumul de deux contraintes. La première, politique : le fait majoritaire. La seconde, juridique : le droit parlementaire.

Une activité résiduelle

Ainsi, en 1969, sur soixante-dix-huit lois promulguées, soixante-huit avaient pour origine un projet gouvernemental, dix seulement provenaient d'une proposition parlementaire. De plus, le délai moyen entre le dépôt et l'adoption définitive est beaucoup plus bref pour un projet (cent soixante-deux jours) que pour une proposition de loi (un an). Pourquoi ces disparités ? Parce que la Constitution permet au gouvernement d'inscrire prioritairement à l'ordre du jour la discussion de ses projets et des propositions acceptées par lui. Par ce moyen, le gouvernement entrave l'inscription des propositions qui n'ont pas sa faveur — spécialement celles de l'opposition — et reprend les autres à son compte sous forme de projets de lois. Résultat : le pouvoir de légiférer passe à l'administration. Le Parlement ne fait plus la loi : il vote, au pas de course, des textes rédigés par une technocratie conformiste à l'inspiration courte. Privés de l'initiative d'ensemble, les parlementaires se cantonnent dans l'amendement. Car seule la procédure de l'amendement permet de forcer le blocus de l'ordre du jour gouvernemental. L'activité législative des élus devient résiduelle et adventice. Au lieu de tracer le cadre général, elle se résorbe dans des modifications ponctuelles de détail.

Les mêmes excès se retrouvent en matière de contrôle. Car, juridiquement, la mise en œuvre de beaucoup de procédures d'information dépend de la conférence des présidents, pleinement dominée par la majorité ; et quant aux sièges — seize sur dix-neuf — et quant aux

Refaire un Parlement

Que faire ? Le fait majoritaire est sain. Ce qui ne l'est pas, en revanche, c'est le cumul de cette contrainte politique avec une contrainte juridique, devenue inutile et nocive. Et l'abus qu'en font le gouvernement et sa majorité pour verrouiller le jeu parlementaire.

Cette agoraphobie parlementaire forme contraste avec d'autres démocraties. Avec les Etats-Unis, où les commissions du Congrès mènent les investigations les plus diverses, entendent personnalités, chefs de départements ministériels et hauts fonctionnaires au cours d'auditions publiques, souvent télévisées ou reproduites à la « une » des journaux. Avec la Grande-Bretagne, où presque chaque séance des Communes débute

L'argent est rare, il est aussi très cher.

Louez vos locaux!
A Rungis.

Ecrivez à la Sicil,
2, place de Rio de Janeiro Paris 8e.

Par ROGER-GÉRARD
SCHWARTZENBERG (*)

Avec le fait majoritaire, l'Assemblée devient la chambre d'écho du gouvernement. Par sa dimension et sa discipline, la majorité évoque la majorité des Communes. Avec quelques excès supplémentaires. Le parti dominant s'enferme pour débattre et délibère à huis clos. Claquemuré dans ses propres instances (congrès, conseil national, réunion du groupe), il sécrète son propre système représentatif. Qui cite à comparaître les ministres, s'informe et contrôle pour son seul usage. Qui intérieurise et « confidentialise » le jeu politique. Introversion et occultation sans gravité si, comme en Grande-Bretagne, l'opposition pouvait animer le débat.

Or l'abus du droit parlementaire réduit l'opposition au silence. La Constitution et les lois organiques ont été conçues en prévision d'une Assemblée divisée et agressive, où un gouvernement frêle s'appuierait sur une majorité chétive. Elles barden l'exécutif et ses partisans d'armes juridiques contre les escarmouches parlementaires. Le fait majoritaire a rendu anachronique et superflu cette panoplie défensive. Elle continue, néanmoins, d'être utilisée surabondamment, malgré le contraste entre l'hypothèse de départ — la guérilla d'hémicycle — et la situation présente — le calme d'un casernement, où majorité et exécutif entretiennent des relations de troupe à état-major. Avec ce nouvel environnement, l'usage excessif de ces armes bloque l'Assemblée dans sa fonction de législation et de contrôle.

voix — avec la pondération du vote des présidents des groupes en fonction des effectifs. Naturellement, cette majorité répugne à laisser utiliser des procédures qui pourraient gêner le gouvernement issu d'elle. L'exemple des questions orales est probant. La conférence des présidents sélectionne, parmi elles, celles qui figureront à l'ordre du jour. Très minoritaire à cette conférence, l'opposition dépend donc du bon plaisir de la majorité pour faire venir ses questions en séance. En 1969, sur deux cent quarante-trois questions orales avec débat « inscriptibles », vingt-sept ont été discutées : dix-huit émanaient de la majorité et neuf seulement de l'opposition. Les deux tiers des réponses s'adressaient donc à la majorité. Plus précisément, celle-ci recevait dix-huit réponses pour cent trente et une questions, c'est-à-dire près de 14 %, tandis que l'opposition n'en obtenait que neuf pour cent douze questions, soit 8 %. Le paradoxe est éclatant : le gouvernement dialogue surtout avec ses partisans et peu avec ses adversaires, qui ont davantage besoin d'éclaircissements. Non contente de délibérer secrètement, la majorité utilise la séance publique pour se répondre à elle-même. Et c'est encore la conférence des présidents qui décide l'inscription à l'ordre du jour des demandes de commissions d'enquête ou de contrôle. Dès lors, rares sont les demandes de l'opposition qui forcent son barrage. Depuis 1959, vingt-quatre propositions en ce sens ont été rejetées et, en 1969, l'Assemblée n'a constitué aucune commission d'enquête ou de contrôle.

par l'examen des questions et où l'opposition dispose d'un tiers environ du temps parlementaire pour provoquer des débats sur les sujets de son choix. Certains ont lieu à date fixe ; adresse en réponse au dis-

cours du trône, débat de politique générale à la veille des interruptions de session, discussion du budget (l'opposition sélectionnant elle-même les dépenses qu'elle entend contester). Mais, à tout moment, l'opposition peut obtenir un débat sur une affaire « précise, importante et urgente », en déposant une motion d'ajournement. Avec l'Allemagne fédérale, enfin, qui pratique « une heure de questions », à l'instar du « question time » anglais, comporte dans sa Constitution le droit pour l'opposition de provoquer la formation de commissions d'enquête, et imite le système américain des « hearings » : plus de trente « hearings » depuis 1954, la plupart pendant la cinquième législature du Bundestag.

En France, l'Assemblée a, en 1969, apporté de timides changements à son règlement : développement des commissions spéciales, institution des questions d'actualité, ébauche de publicité des auditions effectuées par les commissions. Et projetée d'autres aménagements, qui n'exigeraient aucune modification de textes : organisation d'un pré-débat budgétaire en mai, déclarations périodiques du gouvernement, etc. C'est qu'en effet la réanimation du jeu parlementaire dépend moins des textes que des mœurs. La modération de l'impérialisme majoritaire suffirait à supprimer ce paradoxe : un Parlement sans parole.

Que l'exécutif cesse de dessaisir les élus de la fonction législative, en entravant l'inscription à l'ordre du jour des propositions de loi. C'est au Parlement de poser les principes de la loi, de concevoir des lois-cadres... et non de modifier tardivement, par quelques amendements sporadiques, des règlements baptisés lois. Que la majorité cesse de monopoliser les postes de responsabilité des commissions permanentes. Qu'elle cesse d'utiliser la conférence des présidents pour accaparer l'ordre du jour et empêcher l'opposition de faire entendre sa voix. Qu'elle s'honore en acceptant d'elle-même la réserve d'un minimum de séances pour débattre des propositions de loi, des questions et des demandes d'enquêtes déposées par l'opposition. Enquêtes destinées, par exemple, à suivre le rapport de la Cour des comptes, à s'informer sur telle ou telle atteinte aux libertés publiques, et dont certaines pourraient être avantageusement radio-télévisées.

Car il n'est pas besoin de modifier le droit pour mettre fin à l'abus de droit. C'est simple affaire de bien-séance et de mesure. Cette simple réforme des usages — et non des textes — suffirait déjà à ébaucher un « statut parlementaire de l'opposition ». Qui inciterait l'« opposition », pour bénéficier de cette dotation statutaire, à s'organiser dans une structure cohérente. Offrant ainsi, avec l'actuelle majorité, une alternative crédible aux prochaines élections.

Sinon un scénario de politique-fiction s'esquisse avec vraisemblance. La majorité s'enferme pour délibérer. L'abus du droit parlementaire musèle l'opposition. Entre la majorité clandestine et l'opposition silencieuse, le débat démocratique s'éteint. Et la massive suprématie du parti dominant rend peu plausible une revanche électorale de l'opposition. Alors, faute d'alternative constitutionnelle crédible, se développe une opposition extra-parlementaire. Ralliée par tous les contestants, qui ne croient plus ou qui n'espèrent pas en une solution électorale de rechange. L'appréciation peut en être diverse, mais le phénomène est connu : cela s'appelle mai 1968.

(*) Professeur agrégé à la faculté de droit et des sciences économiques de Paris.

LOTÉRIE NATIONALE

DEMAIN

Mercredi à 20 h 15

TIRAGE SALLE PLEYEL

★ au programme ★

HAÏTI

et les îles de la Mer Caraïbe

film en couleurs de

Jean RASPAIL

présenté et commenté par l'auteur

★ ★

Entrée libre et gratuite

PLUS DE 150.000 LOTS SOIT

PLUS D'UN LOT POUR 4 BILLETS

« ... de sec... protocole... nourri... français... reaucr... blier. »

Mém... Livre 4

Il n'y a... Il y a un... ne date p... Mais pe... dit. Les... officiel n... témoignage... ments ni... d'images

Le titre... Question... poser. N'e... tabous im... d'interditi... gerauseme... créés ?

Veut-on... entre Fran... qui est to... parler sel... nais, qu'e... Bretons (... ou des Ec... le vocabul... y substit... l'idée se... les mots

Tant... commun... soi-mêm... intrare... problèm...

Ces... présent... trois si... plent. Bleu, d... autre q... « Au r... faut a... sation... rent d... toutes... un p... région... reliev...

C... mis... de la... des «... garou... cardin... grises

Bah... du feu... Passé... saint... En l'... aurait... apprê... imposs... biscaïr...

A sa de... on a voté... ou contre... porta par... antérieures... 27 avril, une... mais suffisa... cule, notable... se crurent... vres vives.

Episode... quant à son... collectivités... tation, — me... moins maint... qui menèrent... toires attentif... des abîmes... gestion loca... découvraient... curiosité qu... coutumer au...

Tel comp... d'avoir com... la voyant... des tuteles... bon à savo... la main à... d'avoir inst... vronné, ma... d'une fami... en fils.

On en co... des milliers... il faut de... en jalonna... dre de dom... problèmes ;... assez, cher... le bas. Re... ou de prêt... de ceux q... ment loca... savent que... turent forg... moins d'u...

Référ... de vraies... leur « réto... de l'oreill... eu.

Aucun... solutions... la rech... tient po... de la d... niors... éclairc...

PA 151