

POINTS DE VUE

L'ABSENTÉISME ET LES IMPERFECTIONS DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE

Les conditions dans lesquelles le débat budgétaire s'est déroulé du 20 octobre au 18 novembre devant l'Assemblée nationale ont relancé une fois de plus la vieille querelle de l'absentéisme parlementaire.

Nombre de commentateurs se plaisent à dénoncer le manque d'assiduité des élus et s'en tiennent là. Ne convient-il pas aussi, et surtout peut-être, de s'interro-

ger sur les méthodes de travail du Parlement, sur son organisation, sur la réalité et sur les limites de son pouvoir... s'il lui en reste un ?

C'est ce que se demandent, chacun à sa façon, dans les trois « points de vue » que nous publions ci-dessous, MM. Christian Bonnet, député du Morbihan, secrétaire général du groupe des républicains indépendants ;

Albert Brimo, professeur à la faculté de droit de Paris, et André Rossi, député P.D.M. de l'Aisne.

Chacun d'eux va très sensiblement au-delà de la question de la présence ou de l'absence des élus sur leurs « lieux de travail » et soulève des problèmes qui, nous semble-t-il, sont à la fois plus sérieux et plus préoccupants. R. B.

LE DESSAISISSEMENT

Par CHRISTIAN BONNET

L'absentéisme parlementaire fournit, actuellement, un sujet inépuisable à quelques commentateurs de bouche et de plume.

Remarque étant faite que ce phénomène serait évoqué avec moins de légèreté si l'on en connaissait toutes les données, l'objectivité amène à reconnaître qu'il pose un problème et, comme tel, appelle une solution.

Encore faudrait-il que l'opinion publique, qui a toujours trouvé en France, dans des débats de ce type, matière à alimenter son esprit frondeur, ne soit pas amenée à détourner ses préoccupations d'une affaire autrement importante pour l'avenir de la démocratie : celle du dessaisissement des élus.

L'érosion de leurs pouvoirs, si elle ne date pas d'hier, tend aujourd'hui à prendre une allure inquiétante.

Comme la plupart des Français, trop de parlementaires sont portés à en considérer seulement la forme la plus voyante : celle du transfert juridique de compétence qui, depuis 1926, a conduit à déléguer maintes fois les pouvoirs des Assemblées élues, en apparence au gouvernement, trop souvent, en fait, aux bureaux — et parfois de l'échelon le plus modeste.

On aurait tort, à ce propos, d'incriminer seulement l'administration au sens classique du terme.

Il arrive, certes, à de grands commis de l'Etat d'entraver, à l'abri d'un statut protecteur, par le freinage ou le blocage, l'exécution d'une mesure votée. Mais des groupes de pression puissants, des experts de tout poil siégeant au sein d'innombrables commissions irresponsables, des dirigeants d'entreprises publiques, grignotent aussi peu à peu, tels les fœdox du hier et à l'image des militaires du Pentagone pesant sur la politique étrangère de leur pays, la réalité du pouvoir.

Qui niera l'influence exercée par les bureaux d'étude de Toulouse sur la préférence donnée au projet « Concorde » — exaltant, mais ruineux — sur les perspectives d'une Super-Caravelle qui eût permis à notre industrie aéronautique de tenir une place dominante dans le marché du moyen-courrier subsonique de grande capacité, monopolisé aujourd'hui par les D.C.-9 et les 737 ?

Qui niera la responsabilité conjointe d'un grand corps technique de l'Etat, des dirigeants de la plus importante des entreprises nationales, et d'un des lobbies de la capitale, dans les atterrissements apportés depuis quinze ans à une desserte convenable, par voie ferrée, d'Orly, dont l'encombrement des accès nuit gravement à la réputation internationale de notre aéroport ?

Qui niera la tendance de plus en plus marquée de tel établissement public, de tel office, de telle entreprise nationale à devenir des Etats dans l'Etat, enclins à une autogestion assurée sans contrôle, dans le souci premier de l'intérêt de la cellule sociale en cause, les exigences du service public devenant une préoccupation seconde ?

L'origine première du dessaisissement des élus se situe dans la prodigieuse évolution des techniques, couronnée par l'irruption récente de l'informatique jusque dans notre vie quotidienne.

Mais cette évolution ne saurait expliquer à elle seule le phénomène.

L'abdication progressive par les intéressés, en dépit de quelques protestations verbales, de leurs charges propres a favorisé un certain transfert sur d'autres têtes de la réputation qui s'attache à la compétence et à l'efficacité.

L'élu local, ou trop absorbé par son activité professionnelle, ou dépassé par la complexité grandissante de la gestion d'une commune ou d'un département, abandonne en fait ses prérogatives à des « permanents », disposant plus que lui-même du temps ou du savoir.

Quant au parlementaire, le mode de scrutin actuel — dont il n'est pas question de nier ici les mérites — l'enracine dans son terroir, au point de détourner son attention des grands problèmes nationaux.

Responsabilité tenant à l'évolution des choses... Responsabilité propre des élus... Mais aussi responsabilité du gouvernement aux yeux duquel, trop fréquemment, toute initiative ou toute critique émanant du Parlement est tenue pour attentatoire à sa dignité.

Quand se convaincra-t-il que

le souci d'une bonne gestion des deniers publics, évoqué cette année par le rapporteur général du budget, n'est aucunement une fronde parlementaire ni un empiètement sur les décisions de l'exécutif ?

Quand se décidera-t-il à adopter une attitude constructive vis-à-vis des propositions de loi, au lieu de freiner l'inscription des unes à l'ordre du jour et de reprendre les autres à son compte, sous forme de projets de loi ?

Le gouvernement a tort de décourager ainsi l'élu... Il a doublement tort, tant il est vrai que lui aussi — composé aujourd'hui dans sa totalité d'élus — tend à être dessaisi par les mêmes entreprises de ses prérogatives authentiques.

Le « ressaisissement » des élus est affaire de technique, mais plus encore de volonté politique. Pour faire échec aux experts sur leur terrain même, les élus doivent disposer de moyens d'information différents de ceux dont pouvaient se satisfaire leurs devanciers de la III^e République.

L'introduction et la généralisation de la méthode de rationalisation des choix budgétaires font de tels moyens une nécessité impérieuse : livrés à eux-mêmes, avec pour seules armes leur matière grise et leur stylo, les parlementaires ne sont plus à même d'appréhender les données des grands options économiques.

Les délais d'examen des textes soumis aux Assemblées par le gouvernement doivent être décents. « Décents » est le terme, car il ne s'agit pas que les élus soient conviés à étudier pendant deux jours et à voter en séance de nuit des projets longtemps mûris pendant des mois, sinon des années, par l'administration et les experts.

Les moyens d'un contrôle effectif de l'activité de l'administration et des entreprises nationales par le Parlement doivent, eux aussi, être mis en place... L'intercession pourrait, à cet égard, fournir l'occasion d'une réflexion profitable, susceptible de déboucher sur des solutions concrètes dès le printemps prochain.

Mais l'aménagement de procédures n'aurait aucun sens si ne s'affirmait pas la volonté politique de la restauration du principe intangible de la primauté de l'élu.

L'élu doit conclure avec le technicien un mariage de raison, fondé sur un besoin mutuel durable, mais — qu'on veuille bien pardonner cette expression quelque peu triviale — c'est lui qui doit « porter la culotte » !

A l'expert ou à l'administrateur le conseil et l'application... Au politique la décision et le contrôle de son application.

Mais nul n'a jamais dominé les autres qui n'ait commencé par se dominer, et les hommes politiques, pour justifier leur primauté, devront exiger davantage d'eux-mêmes sur le plan de la compétence, du courage et des méthodes de travail.

A cet égard, qu'il soit bien entendu que le budget 1971 aura été le dernier à être discuté suivant une procédure qui, déjà dépassée depuis quelque vingt

ans, atteint aujourd'hui les limites du tolérable.

Aux parlementaires de prendre conscience que leur rôle est désormais, s'ils savent le comprendre, infiniment plus important que le fait de tenir périodiquement, comme il en allait hier, un gouvernement à leur merci. L'élu n'est-il pas, en définitive, le seul à pouvoir tenter l'humanisation d'une société technicienne ?

N'est-il pas, comme l'attestent les démarches de tous ceux d'entre les Français qui viennent, jour après jour, le solliciter parce qu'à leurs yeux il est leur protecteur naturel, le dernier rempart de l'homme contre l'ordinateur ?

L'absentéisme n'est pas un mal nouveau et la IV^e République a connu les mêmes problèmes. C'est pour y porter remède qu'avait été votée, le 25 juillet 1955, par l'Assemblée nationale, une modification capitale à son règlement intérieur, qui rendait le vote personnel des députés obligatoire dans trois cas : investiture du président du conseil, vote sur une question de confiance, vote sur une motion de censure, et M. Edgar Faure devait dire que « cette décision politique était la plus importante que l'Assemblée ait prise depuis dix ans ». La Constitution de 1958, dans son article 27, a donné un caractère constitutionnel à ces dispositions, et l'absence sans remplacement valable par délégation à un autre député, à la moitié ou aux deux tiers des scrutins de la session, est sanctionnée par une retenue d'un tiers ou de deux tiers de l'indemnité de fonction.

Ces dispositions, destinées à combattre l'absentéisme lors des scrutins, n'ont hélas ! pas amené, malgré les rappels à l'ordre fréquents du président, une réforme substantielle des mœurs parlementaires. Des solutions doivent être trouvées rapidement : la nouvelle société, c'est aussi un nouveau style parlementaire fait de présence et de participation réelle du Parlement au gouvernement du pays.

Ces solutions, nous ne les chercherons ni dans des sanctions pécuniaires, car l'indemnité parlementaire destinée à permettre à l'élu d'assurer dignement son mandat est à peine suffisante, ni dans l'interdiction du cumul des mandats des députés avec celui de maire ou de conseiller général, car l'exercice des mandats locaux est, par le parlementaire, la plus exaltante des tâches, mais, d'une part, dans l'évolution de notre droit constitutionnel du pouvoir législatif vers le pouvoir commissionnel, d'autre part, dans la valorisation possible du rôle du suppléant, c'est-à-dire dans un passage de la suppléance à la délégation.

Dans toutes les grandes démocraties occidentales, face à l'accroissement incessant des tâches des Parlements, nous constatons une tendance générale dans le droit constitutionnel moderne à élargir progressivement le pouvoir des commissions et à en faire un des organes essentiels de l'exercice du pouvoir législatif. Les commissions deviennent ainsi des Parlements au petit pied, et il n'est pas excessif de parler d'un véritable pouvoir commissionnel créé à côté du pouvoir législatif traditionnel, accepté par ce dernier parce

Un orateur inquiet de dépasser les quelques minutes qui lui sont consenties. Un ministre qui affecte d'écouter. Deux ou trois douzaines de parlementaires évasifs. La parodie des « crédits par ministère » pourra-t-elle continuer longtemps ? Pourquoi ce rite devant des bancs vides ? Et, pour dépasser le cadre du budget, pourquoi cet absentéisme qui va croissant ?

La classe politique, qui sait que le phénomène existait déjà sous les III^e et IV^e Républiques, l'explique par le cumul des mandats, les démarches à faire, le courrier à dicter, les commissions à suivre et ces mille obligations qui font du métier de parlementaire l'un des plus chargés. L'opinion, en revanche, reste attachée à une

Par ANDRÉ ROSSI

image assidue et presque scolaire du club pour grands bourgeois qu'il était au siècle dernier : un hémicycle pour des discours et des couloirs pour des apartés. En un mot, une salle de spectacle

Notre Parlement est demeuré le club pour grands bourgeois qu'il était au siècle dernier : un hémicycle pour des discours et des couloirs pour des apartés. En un mot, une salle de spectacle

plus qu'un organe de travail. Il n'a pas su apercevoir deux nouvelles venues : la technique et l'élection présidentielle.

La première condamne ces chapelets de discours qui se suivent sans se répondre dans un débat où l'orateur « en représentation » est prisonnier de son personnage, de son parti, de son auditoire. Comme d'ailleurs l'est aussi le gouvernement. S'il est logique de débattre dans un hémicycle de cinq cents places de politique étrangère, de grandes orientations ou de grandes réformes, c'est en commission qu'on discute le mieux d'un taux de croissance ou d'un programme d'équipement.

Nouveauté plus récente, mais introduite avec plus d'éclat, l'élection du président de la République au suffrage universel n'a pas trouvé, elle non plus, ses vrais prolongements au sein du Parlement. La survivance (regrettable) de la responsabilité gouvernementale fait encore penser aux élus que c'est par ce biais qu'ils assument leur rôle de contrôle, sans bien se rendre compte qu'un contrôle véritable passe par d'autres voies que la confiance ou la censure. Et c'est là qu'intervient une autre donnée moderne insuffisamment mise en lumière, à savoir que la loi n'est plus l'acte suprême, que tout est dans son application par décret ou règlement et que c'est par le contrôle de cette application de la loi que le Parlement retrouverait un rang que l'évolution technique et constitutionnelle lui a fait perdre.

Sa seule chance est de cesser la vaine discussion sur la présence par rapport à l'exécutif, pour engager celle de sa présence à tous les stades de la décision.

Peut-on y parvenir tout en respectant la séparation des pouvoirs ?

Il ne s'agit pas, en effet, au travers du contrôle, de revenir au régime d'assemblée et de remettre en cause la distinction entre domaine réglementaire et domaine législatif.

Il s'agit au contraire, et sans immixtion réciproque, de permettre au Parlement de suivre l'action de l'exécutif, de le surveiller, de la prendre en quelque sorte en filature, pour s'assurer que sa pensée n'a pas été trahie. Pour cela, il importe de trouver le point d'équilibre entre l'inquisition tatillonne et le camouflage systématique. Rien ne serait en effet plus désastreux que de voir les élus s'installer dans ce rôle nouveau avec des intentions de « représentants en mission », des arrière-pensées électorales ou, ce qui serait plus ridicule, des prétentions techniques.

La précaution valait d'être soulignée quand on mesure l'étendue du champ d'action qu'offrirait, à eux seuls, des contrôles comme ceux de l'exécution du budget ou du Plan. La précaution vaut d'être complétée par le rappel de la distinction fondamentale entre le contrôle du fonctionnement du service qui relève du ministre, et celui de l'application de la loi qui appartient au Parlement. Certes, les deux actions risquent parfois de se chevaucher. Il est par exemple difficile de critiquer l'emploi des fonds budgétaires d'un service public sans jeter un œil, même involontaire, sur son fonctionnement. C'est dire combien il est important de se prémunir contre toute tendance au débordement de la surveillance parlementaire, et cela implique au premier chef que le contrôle hiérarchique soit lui aussi irréprochable.

Nous ne le répéterons jamais trop. Une page de la vie parlementaire est tournée. Le temps où nos assemblées trouvaient leur force, une force d'ailleurs négative, dans le rôle de « tombeur de ministères » est passé. Et c'est heureux, car ce jeu de massacre donnait au Parlement moins d'autorité qu'il n'en élevait à l'exécutif. Mais malgré tout le Parlement reste inconsciemment inhibé par l'idée qu'il tient sa principale puissance de son droit de défaire le gouvernement, même quand il est décidé à ne pas l'exercer. C'est une erreur et il suffit de mesurer le pouvoir du Congrès américain, qui pourtant ne dispose pas de cette faculté. Ce n'est donc plus, ni par la censure ni par le discours qu'entre deux trains l'élu vient prononcer, qu'il rendra de l'autorité à son assemblée. C'est au contraire par sa connaissance parfaite des rouages de l'exécutif, de ses errements et de ses faiblesses, qu'il acquerra les moyens d'action et de pression, qui redonneront au Parlement une puissance véritable.

DES REMÈDES

Par ALBERT BRIMO

qu'il est sa propre émanation, son ombre portée.

Deux formules du pouvoir commissionnel nous sont proposées par le droit constitutionnel comparé, la formule anglaise et la formule italienne.

En GRANDE-BRETAGNE, et dans les pays qui se sont inspirés de ses institutions, le pouvoir commissionnel est faible, sauf pour ce que l'on appelle la commission de la Chambre entière. L'unité du travail parlementaire britannique est l'assemblée plénière, le travail des commissions est un travail d'amendement, de mise au point de détail. Mais une procédure particulière au Parlement anglais permet à la Chambre des communes de se constituer en commission de la Chambre entière, réunion officieuse de travail groupant tous les membres de la Chambre qui désirent y participer, et dans laquelle sont écartées les règles traditionnelles des débats, chacun en particulier pouvant y prendre la parole plus d'une fois sur le même sujet. Elle est présidée par le Chairman of ways and means ou par le député-chairman, et non par le Speaker. Elle se réunit dans trois sortes de cas : lorsqu'il s'agit d'affaires financières et budgétaires ; lorsqu'un texte, qui n'est pas de nature financière, contient cependant des dépenses ; en ce qui concerne les lois, lorsqu'il s'agit d'amender des projets et de poser des principes généraux auxquels devront se conformer les commissions. La commission de la Chambre entière n'a pas pouvoir de décision propre. Les résultats de ses délibérations sont soumis à l'Assemblée, qui est seule juge : elle ne peut siéger en dehors des réunions de l'Assemblée, ni dans l'intervalle des sessions.

En France, il serait préférable de conduire le débat au fond sur le budget article par article devant une commission analogue, l'Assemblée ne discutant en séance publique que

l'ensemble du texte, plutôt que de voir le gouvernement dissenter devant des banquettes vides, alors qu'en fait, sous le couvert d'un texte budgétaire, c'est de la politique générale qu'il est question, dont les députés, par leur absentéisme, ne peuvent discuter en connaissance de cause. Il faut ajouter que l'adoption de la formule anglaise ne suppose aucune révision constitutionnelle puisque la répartition organique des pouvoirs n'est pas en question, mais une simple modification du règlement intérieur.

En ITALIE, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les commissions peuvent être dotées du pouvoir de décision en matière législative. Les Chambres ont la possibilité, en effet, de confier aux commissions non seulement l'examen des projets ou propositions de lois, mais également leur approbation définitive. C'est la présidence de l'Assemblée qui distingue entre les textes soumis à la procédure et ceux qui, en vertu d'une procédure originale, dans le droit constitutionnel, sont attribués aux commissions. Les commissions agissent au nom des assemblées et ont droit d'évocation leur est réservé jusqu'à l'adoption définitive du projet, droit d'évocation qui peut être invoqué par le gouvernement ou par un dixième des membres de la Chambre ou un cinquième des membres de la commission, privilège que l'on appelle en droit italien, « le retour de droit ». Cette procédure, autre réserve importante, ne peut s'appliquer à certaines matières : la révision constitutionnelle, la ratification des traités internationaux, l'application du budget et des comptes. Elle est utilisée fréquemment par le Parlement italien et permet un allègement considérable de sa tâche. Un certain nombre de parlementaires français de la majorité ne paraissent pas hostiles à une formule identique.

De la suppléance à la délégation

Aux Etats-Unis, les commissions américaines sont depuis longtemps devenues en pratique les centres les plus actifs de la vie législative du Congrès. Elles peuvent transformer à leur gré tous les textes législatifs ; elles jouissent d'une très grande indépendance à l'égard des Chambres, et l'avenir des projets ou des propositions de lois dépend pratiquement de leur bon vouloir, en particulier de celui de leur président, désigné à l'ancienneté et, en fait, inamovible. L'évolution vers le pouvoir commissionnel est techniquement achevée aux U.S.A.

Une objection surgit immédiatement : pour la France, des dispositions voisines, si elles sont susceptibles d'avoir une action bénéfique sur l'absentéisme en séance, ne supprimeront point l'absentéisme en commission contre lequel les présidents ne cessent de réagir par des lettres de rappel à l'ordre personnelles, mais en vain !

Faut-il, dans ces conditions, envisager une solution plus audacieuse ?

Les choses étant ce qu'elles sont, ne vaudrait-il pas mieux revaloriser la fonction de suppléant pour mettre fin à l'absentéisme en commission, et élargir la notion de remplacement réservée à certaines hypothèses (vacances pour décès, survenance d'une incompatibilité résultant de l'acceptation d'une fonction gouvernementale, désignation comme mem-

bre du Conseil constitutionnel, etc.) jusqu'à la notion de délégation ?

Dans certains cas, qu'il conviendrait de préciser (empêchement grave et justifié, excuse valable), le suppléant pourrait recevoir une délégation spéciale de son député qui lui permettrait de le représenter en commission. Le nombre des députés représentés par leur suppléant ne pourrait dépasser une certaine proportion, un tiers par exemple. Le président de l'Assemblée et le président de la commission devraient être informés à temps et par message personnel de la volonté du député de faire appel à son délégué pour le remplacer ; le délégué recevrait une simple indemnité à la vacation.

Cette formule ne porterait nullement atteinte aux principes du système représentatif, car les suppléants sont élus en même temps que les députés par le peuple et bénéficient donc de l'investiture de la souveraineté nationale. La fréquentation des commissions serait pour eux une excellente période d'apprentissage pour leur future fonction de parlementaires.

Notre Constitution permet à un ministre de déléguer sa signature, le commissaire excepté, aux directeurs, directeurs adjoints, chefs de cabinets, et même aux fonctionnaires de l'administration centrale de 2^e classe ; on voit mal pourquoi un député ne pourrait, en commission, déléguer ses attributions à un suppléant.

(Publicité)

REPUBLIQUE DU RWANDA
MINISTRE DES TRAVAUX PUBLICS

Avis de Concours

CONSTRUCTION DE LA ROUTE
KIGALI-GATUNA

PRESELECTION DES SOUMISSIONNAIRES

Le Ministère des Travaux Publics et de l'Energie, Kigali, Rwanda, lance un concours international pour la construction de 80 km environ de route bitumée entre Kigali et Gatuna.

La participation à la préqualification est ouverte à toutes les Entreprises de Génie Civil originaires des Pays membres de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement et de la Suisse.

Les Entreprises intéressées pourront se procurer, à partir du 20 novembre 1970, le Questionnaire de Préqualification auprès de l'Ingénieur-Conseil pour ce projet, à l'adresse suivante :

ELCO-Electroconsult S.p.A.
Via Chiabrera, 3
20151 Milan, Italie

contre versement de Lires italiennes 12 000 (douze mille) sur le compte-courant n° 897/01, ELCO-Electroconsult, Banca Commerciale Italiana, Agence n° 33, Milan, Italie.

La demande d'admission et le questionnaire, dûment remplis, devront parvenir par lettre recommandée au plus tard le 10 janvier 1971, à l'adresse d'ELCO-Electroconsult.