

LES COLLOQUES DU SÉNAT

*Sous le Haut patronage de Christian Poncelet,
Président du Sénat*

« LA V^e RÉPUBLIQUE AU PARLEMENT »

Jeudi 15 mai 2008

PALAIS DU LUXEMBOURG

*Journée d'études organisée au Sénat en partenariat avec
le Comité d'Histoire Parlementaire et Politique*

Quelle place pour le Parlement dans la vie politique ?

M. Jean Gicquel, Professeur émérite à l'Université de Paris I

Merci, M. le modérateur. Evoquer le Parlement et la vie politique m'amène tout naturellement, puisque nous sommes en fin de parcours, à me livrer à une mise en perspective avant d'émettre un jugement de valeur sur le projet de révision actuellement soumis au Parlement.

« Le Parlement, c'est le destin de la démocratie ». Comment ne pas saluer ici l'affirmation de Kelsen tant l'identification est parfaite entre Parlement et démocratie ? Cela me fait songer à cette péroraison célèbre de Paul Reynaud, le 4 octobre 1962, au moment où l'Assemblée nationale débat sur le futur référendum tendant à faire élire le Président de la République au suffrage universel. Paul Reynaud, le parlementaire type, s'adressant au Premier ministre, lui a alors déclaré : « Pour nous, républicains, la France est ici et non ailleurs. Aussi, M. le Premier ministre, allez dire à l'Elysée que cette assemblée n'est pas assez dégénérée pour renier la République ! »

Ces propos ont été tenus en 1962 et ils montrent bien que, dans l'esprit commun, le Parlement exprime la liberté politique, qui, lorsqu'on y réfléchit, est la première des libertés car c'est celle par laquelle les gouvernés choisissent leurs gouvernants.

Dans cet ordre d'idées, le Parlement occupe une place particulière et singulière dans notre pays en ce sens qu'il est indispensable et irremplaçable parce qu'il est, comme on le dit, la nation assemblée, mais également à la croisée de la politique et du droit. Dire que le Parlement est la nation assemblée ce thème a été longuement abordé aujourd'hui, c'est rappeler qu'il a pour mission de représenter la nation. Les différents préopinants ont montré que, de ce point de vue, il existait un certain nombre de manques que je n'ai pas besoin de rappeler.

Il convient aussi d'indiquer que le Parlement a pour mission de mettre en place le gouvernement de la nation. Quelle est en effet sa fonction première ? Comme mon vieil ami Pierre Avril le rappelait récemment dans sa préface à la thèse d'Armel Le Divellec, historiquement et politiquement, le rôle du Parlement est de former le gouvernement. Bien entendu, c'est simpliste lorsqu'on est dans un

régime parlementaire strict sur le modèle anglais ou allemand, mais cette évidence s'impose également à la France, en régime présidentieliste.

M. le Premier ministre, vous avez écrit que l'élection présidentielle était l'élection reine et je partage tout à fait votre analyse. Cependant, être élu Président de la République, c'est bien, mais c'est insuffisant. Que faut-il donc au Président pour être le gouvernant suprême ? Disposer à l'Assemblée nationale d'une majorité qui lui soit acquise et qui n'ait d'autre ambition que de concrétiser son projet.

C'est pourquoi, en France, les élections législatives sont toujours dramatisées, à la différence de ce qui se passe dans d'autres pays, parce qu'il s'agit à chaque fois de se demander si la majorité des Députés va oeuvrer avec le Président ou s'opposer à lui.

De ce point de vue, la place du Parlement est indispensable ; de même que, par la suite, on ne peut pas imaginer un gouvernement qui ne soit pas représentatif de la majorité existant à l'Assemblée nationale. Effectivement, le Président de la République peut nommer qui bon lui semble ; mais, bien entendu, les Députés pourraient parfaitement refuser de collaborer avec un gouvernement ne représentant pas la majorité en déposant une motion de censure. De ce point de vue, il n'y a aucune difficulté.

Le Parlement est également à la croisée de la politique et du droit. C'est le lieu privilégié. Qu'est-ce que la politique ? Qu'est-ce que le droit ? Une union, car le droit est une politique qui a réussi. De ce point de vue, il faut souligner la qualité supérieure avec laquelle le Parlement fabrique le droit. Son mode opératoire, à savoir la délibération, est intrinsèquement supérieur à tout autre mode d'élaboration. En effet, la procédure législative est une procédure publique, contradictoire et répétitive c'est le sens du bicamérisme , alors que l'on sait que la procédure suivie par le pouvoir exécutif est secrète.

Je prendrai, à cet égard, un exemple qui me paraît tout à fait représentatif. Lorsque, en 1995, le Premier ministre, Alain Juppé, a utilisé l'article 49.3 devant l'Assemblée nationale, il l'a fait à la surprise des Députés de l'opposition : « Nous ne savions pas qu'à la dernière délibération du Conseil des ministres, le Premier ministre était autorisé à utiliser l'article 49.3 ». Il a fallu notamment que le rapporteur du Conseil constitutionnel use de son pouvoir inquisitoire pour obtenir communication du délibéré du Conseil des ministres et ainsi que le 49.3 avait bien été discuté et que le Premier ministre était autorisé.

J'en viens maintenant au projet de révision. Il s'agit d'un très beau projet, du point de vue du droit constitutionnel et du droit parlementaire, et on peut dire qu'il s'inscrit dans une perspective pérenne et consensuelle qui est celle de la réévaluation de la place du Parlement par rapport à l'exécutif, ou à la reparlementarisation de la V^e République. En effet, le rôle dirigeant de l'exécutif découlant de la révolution copernicienne de 1958 est accompli. Mais, il faut maintenant gommer, limer les aspects les plus abrupts du parlementarisme rationalisé afin que le Parlement n'ait pas le sentiment d'être évacué de la scène politique et qu'il s'estime partie prenante au processus normatif.

De ce point de vue, la procédure va tout à fait dans le bon sens. Comme on l'a dit, le Parlement est de retour. C'est vrai avec la réforme de 1974 relative à l'élargissement de la saisine à soixante Députés ou soixante Sénateurs pour introduire un recours devant le Conseil constitutionnel. C'est vrai avec la révision de 1995 qui crée la session unique. On en termine ainsi avec l'époque d'une démocratie à mi-temps ; le Parlement peut contrôler et légiférer pendant neuf mois.

J'ajouterai qu'un esprit parlementaire se dégage de ce projet, ne serait-ce qu'à travers la reconnaissance de l'opposition. L'article 4 de la Constitution devrait, demain, faire état de la place de l'opposition, de la reconnaissance des groupes parlementaires, à l'article 51.1 du projet et d'autres dispositions. En effet, que sont les groupes parlementaires, sinon la traduction institutionnelle des partis politiques ?

De même que l'on fait confiance au Parlement en lui permettant de voter des résolutions qui n'ont pas un caractère contraignant, c'est-à-dire qui ne sont pas une façon de contraindre le gouvernement à agir, comme c'était le cas avant 1958. De la même façon, le projet du comité Balladur (vous me pardonnerez cette simplification de langage) fait appel plusieurs fois au règlement des assemblées, à toutes fins utiles.

Les deux fonctions du Parlement, la fonction législative et la fonction de contrôle, se trouvent revalorisées et rehaussées à travers le projet de révision constitutionnelle qui reprend pour l'essentiel les propositions du comité Balladur.

En ce qui concerne la fonction législative, on peut rappeler qu'il s'agit peut-être de légiférer moins pour contrôler plus ; de légiférer moins mais dans une meilleure qualité. Là encore, quand on évoque les résolutions, cela signifie que l'on se détourne des lois mémorielles. Si la France reconnaît le génocide arménien, pourquoi ne pas reconnaître, dans ce cas, que Louis XIV est mort le 1er septembre 1715 ? On évitera des lois honoris causa, selon le doyen Vedel, qui n'ont aucun contenu normatif, d'autant plus que la jurisprudence du Conseil constitutionnel est extrêmement stricte. Finis les neutrons législatifs (J. Foyer), une loi doit être un commandement (Portalis) et doit contenir des dispositions contraignantes !

Pour ce qui est de la fonction législative, il est prévu des dispositions très importantes, en particulier sur l'ordre du jour. Il est proposé un ordre du jour partagé, mais le projet de révision constitutionnelle fait que ce partage n'est pas aussi strict qu'on veut bien le dire. Quand on lit l'article 48 revu et corrigé, on s'aperçoit en effet que la répartition est beaucoup plus favorable au gouvernement qu'au Parlement. Il existera désormais un ordre du jour prioritaire au profit de l'opposition et on sait ce qu'il en est des niches parlementaires.

Une autre disposition importante est prévue s'agissant du texte qui servira de support législatif devant la première assemblée saisie : ce sera le texte qui sortira des travaux de la commission. Les parlementaires s'en réjouissent à juste titre. Mais, là encore, même si je ne voudrais pas ici jouer les Cassandra, on s'aperçoit que ce n'est pas le cas des matières pour lesquelles le gouvernement a le monopole de l'initiative : la loi de finances, la loi de financement de la sécurité sociale, voire la révision de la Constitution, la ratification des engagements internationaux ou la transposition des directives communautaires. Là encore, on s'aperçoit que les choses ne sont pas aussi simples que l'on veut bien le dire et que le gouvernement se situe en retrait par rapport aux propositions du Comité Balladur.

J'ajouterai une disposition phare : le droit d'amendement. C'est ce qui correspond le mieux à la psychologie parlementaire. Faut-il rappeler que c'est par un amendement que la III^e République fut votée, certes à une voix de majorité, le 30 janvier 1875 ?

Le droit d'amendement c'est une avancée pourra s'exercer en commission, ce qui nous rapproche un peu du système italien, ou en séance publique. Cela dit, le texte du gouvernement tel qu'il est soumis au Parlement me paraît extrêmement critiquable, dans la mesure où ce droit s'exercera selon une loi organique qui devra être ensuite suivie par une modification du règlement des assemblées.

Trop, c'est trop. Il suffit de faire confiance à celles-ci pour traduire correctement la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

J'émet le souhait que, dans leur sagesse, les Sénateurs je me tourne vers le Président de la Commission des lois se demanderont pourquoi il faudrait changer le règlement. Une modification de la Constitution ne coûte rien et, surtout, permet d'éviter un contrôle du Conseil constitutionnel. On sait comment le Sénat appliquerait à sa façon l'article 40, en ne modifiant surtout pas son règlement.

Mais ces avancées ne sont pas pour autant synonymes de changement, parce que gouverner, c'est légiférer. Cela m'amène à rappeler que le fait majoritaire, qui est l'une des conquêtes majeures de la V^e République, aboutit à ce que la majorité n'a d'autre ambition que de servir le gouvernement et de mettre à sa disposition ses pouvoirs législatifs. Qu'il s'agisse de François Mitterrand ou de Nicolas Sarkozy, c'est la même logique : une majorité est la marge de manoeuvre, toute révérence gardée, pour la représentation nationale. Au total, ce qui était au départ un oxymore, le gouvernement législateur est devenu une banalité. Certes, les parlementaires pourront intervenir à la marge, mais il me semble que, fondamentalement, il n'y aura pas de changement.

Il reste la fonction de contrôle. Je sais que, pour le Président Poncelet, c'est la seconde nature du Parlement. Il a certainement raison, mais, là encore, avec beaucoup de nuances. Cette fonction a été largement ouverte et renouvelée avec ce que l'on appelle la Constitution financière de la France : la fameuse LOLF du 1er août 2001. C'est également un préalable très important car, là encore, on sait que gouverner, c'est dépenser.

Sous cet aspect, il est très bien qu'au cours de sessions extraordinaires, le gouvernement réponde désormais à des questions d'actualité.

Quant au fait que le gouvernement puisse limiter l'usage du 49.3 devant l'Assemblée nationale, cela me paraît une disposition quelque peu inutile pour deux raisons.

La première, c'est qu'il est indiqué dans le texte cela figurait déjà dans le rapport du comité Balladur que le 49.3 pourrait être utilisé pour le vote de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale. Or, à ma connaissance et avec tout le respect que je dois aux membres dudit comité, c'est une disposition superfétatoire puisqu'il s'agit de lois obligatoires. Si, le 1er janvier, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale n'ont pas été adoptées, le gouvernement, en vertu de la Constitution, est habilité à les mettre en vigueur par ordonnance.