



idées
actuelles
nrf

andré chandernagor
un parlement,
pour quoi faire ?

Extrait de la publication

*Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation
réservés pour tous les pays, y compris l'U. R. S. S.
© Éditions Gallimard, 1967.*

Avant-Propos

Peu d'institutions sont à la fois aussi répandues et aussi mal connues que l'institution parlementaire. Les juristes en ont certes, depuis longtemps, défini les modalités, variables au cours des temps et d'un pays à l'autre. Mais leur description, à partir des textes qui régissent l'institution, ses pouvoirs et son fonctionnement, est empreinte d'un formalisme qui n'a le plus souvent que de lointains rapports avec le réel. Quant à la science politique, elle n'a abordé jusqu'à présent ce sujet, cependant politique au premier chef, qu'avec une extrême timidité.

Cette réserve est aisément explicable. On ne saisit bien le fonctionnement d'une institution que de l'intérieur même de celle-ci et le Parlement est un univers clos. Certes, les manifestations extérieures de son activité, et notamment les séances plénières des assemblées, se tiennent sous le regard du public. Mais elles ne constituent que la phase ultime d'un ensemble de procédures qui se déroulent en privé; elles ne sont que le couronnement d'activités diverses que seuls

les initiés, parlementaires et fonctionnaires des assemblées, pourraient décrire : les premiers n'en ont guère le loisir, lorsqu'ils en ont le goût; les seconds s'y refusent dans la crainte d'enfreindre, si peu que ce soit, la règle de neutralité et de discrétion qui est la leur.

Ce que la science n'éclaire pas, le mythe s'en empare. Ainsi de l'activité intérieure du Parlement et de la vie des parlementaires. Que de brocards injustes et de légendes, dont l'anti-parlementarisme s'est abondamment nourri, et qui ne résisteraient pas à une information objectivement conduite! Et que de difficultés ignorées dont la connaissance contribuerait à une compréhension plus exacte du fonctionnement actuel de nos institutions!

Ces deux préoccupations — la seconde surtout — sont à l'origine de ce livre.

Il revêt à maints égards, le caractère d'un témoignage : celui de huit années de députation accomplies, dans l'opposition, par un élu de circonscription rurale. Rien d'étonnant, dès lors, qu'il y soit question de l'Assemblée nationale beaucoup plus que du Sénat, des servitudes de l'opposition plus que de celles de la majorité, des difficultés inhérentes à la représentation d'une population paysanne dispersée plus que de celles, notablement différentes, que rencontrent, dans l'exercice de leur mandat, les députés des régions urbaines. Le propos de l'auteur n'est d'ailleurs pas d'être complet, mais de traduire, aussi fidèlement que possible, ses impressions d'une expérience vécue.

Introduction

L'institution parlementaire souffre en France d'un discrédit grave. Les causes en sont multiples. La première de toutes, n'est-ce point l'amertume des illusions perdues ?

Chaque peuple se forme, de son Parlement, comme de toute institution qui le régit, une représentation idéale, en fonction de sa tradition historique et de son tempérament propre. L'influence latine nous a donné le goût de l'éloquence et des gestes nobles. Et notre tradition républicaine, telle que nous en recevons l'enseignement dans nos écoles, identifie les Assemblées aux grands événements de l'histoire nationale : c'est Mirabeau lançant au marquis de Dreux-Brézé l'apostrophe célèbre ; la Législative proclamant la Patrie en danger ; Gambetta désignant Thiers, libérateur du territoire, à la reconnaissance de la Nation...

Tempérament latin, tradition de grandeur, faut-il s'étonner si l'image que le Français se fait de son parlement tient à la fois du forum et du théâtre ?

Un forum où il ne convient de débattre que de grands problèmes, en rivalisant d'éloquence et d'effets de tribune ; un théâtre qui ne saurait fonctionner sans que les acteurs soient au complet et les vedettes à leur place.

Il arrive qu'il en soit ainsi. Mais, les belles séances sont rares, et l'on imagine aisément la déception du spectateur non prévenu qui, désirent voir son député dans le plus noble exercice de sa fonction, tombe au beau milieu de la discussion aride, entre quelques spécialistes, d'un projet très technique, ou assiste au déroulement monotone d'interventions hâtivement lues à la tribune.

Plus l'idéal est élevé, plus vive est la désillusion. A cet égard, pour nos voisins britanniques, le risque est moindre. Non que l'idée de grandeur soit absente de l'image qu'ils se font de leur Parlement : la Chambre des communes, mère des Parlements, est pour eux un légitime motif de fierté. Mais, dans leur esprit, la solennité de l'institution, attestée par un cérémonial quasi immuable, n'exclut pas une conception utilitaire de son fonctionnement quotidien. A cet égard, ils se représentent volontiers la salle des séances de la Chambre des communes comme un club, dont les membres ne sont pas tenus d'être présents en permanence (ils ne pourraient d'ailleurs y tenir tous puisqu'il n'y a que 400 places pour 630 députés), mais où il est de bon ton de passer, si possible chaque jour. L'on est assuré d'y rencontrer un représentant du Gouvernement qui

en expose la politique. Et l'essentiel est que celui-ci trouve en face de lui, à tout moment, un membre de l'opposition pour interrompre et questionner. Ce dialogue improvisé exclut tout à la fois le discours écrit et l'éloquence fleurie — la tradition parlementaire britannique en a horreur — mais il n'interdit pas l'humour et ne contrevient pas, bien au contraire, à l'efficacité. C'est également par référence à l'atmosphère détendue d'un club que peuvent s'expliquer certaines négligences d'attitude observées lors des séances de la Chambre des communes et qui choqueraient plus d'un spectateur français. L'on ne converse bien que si l'on se sent à l'aise, dût-on pour cela allonger les jambes au point de poser les pieds sur la grande table rectangulaire qui sépare les leaders de l'opposition des membres du Gouvernement. A chacun, n'est-ce pas, ses usages... et leurs abus.

Ce n'est point d'un abus de décontraction que le Parlement français a souffert, mais d'un excès de dramatisation. Un tempérament national frondeur, la difficulté, dans un système à partis multiples, de dégager une majorité stable, l'absence de règle constitutionnelle limitant efficacement les possibilités de crise gouvernementale, tout cela concourt à expliquer l'excessive fréquence de celles-ci, pendant plus d'un demi-siècle.

Le crédit du Parlement n'en fut pas immédiatement entamé. A ce jeu dangereux, les parlementaires de talent — Clemenceau par exemple pendant une

longue période de sa carrière — se faisaient une réputation de tombeurs de ministères. Réputation plutôt flatteuse puisque mon lointain et éminent prédécesseur, Viviani, député de la Creuse, n'hésitait pas à se présenter lui-même devant ses électeurs comme « l'homme qui fait trembler les gouvernements ». Était-il en vérité meilleure preuve du talent et garantie plus sûre de l'influence ?

Mais quelle que fût la sensibilité des Français d'alors à la magie du verbe, à partir du moment où les discussions parlementaires dégénérent en disputes et les assauts d'éloquence en chutes répétées de gouvernements, la réalité de la turbulence et du désordre s'est peu à peu substituée, dans l'esprit du peuple, à l'idéal de grandeur. Le courant antiparlementaire, toujours latent en ce pays qui, depuis bientôt deux siècles ne cesse d'osciller entre démocratie et césarisme, a trouvé dans ces excès un aliment facile. Les événements ont fait le reste...

Rien d'étonnant, dès lors, que le peuple français ait, en 1958, ratifié à une énorme majorité une Constitution qui, selon ses auteurs, visait à assainir le régime parlementaire.

1958-1966. A l'expiration de huit années d'expérience du nouveau régime, peut-on dire que l'opinion française soit satisfaite du fonctionnement de son Parlement ?

L'opposition, à coup sûr, ne l'est pas, qui ne voit dans le Parlement actuel qu'une chambre d'enregistrement docile des décisions de l'exécutif. Et il

faut croire que la majorité elle-même participe, dans une certaine mesure, à cette insatisfaction puisque M. Giscard d'Estaing convenait, peu après les élections présidentielles, de la nécessité de « développer l'importance et l'influence du Parlement ¹ ».

On reproche souvent au Parlement ses trop longues vacances. Il ne siège en effet que six mois par an et beaucoup d'électeurs, mal informés des servitudes diverses de la fonction parlementaire, identifient les journées de travail de leur représentant aux seules séances plénières publiques. Il y a, dans cette erreur, si fréquemment commise, un aliment facile pour la rubrique, vieille sans doute comme l'antiparlementarisme lui-même, « des trop payés ».

Plus pertinentes sont les critiques qui déplorent l'atonie du Parlement actuel. Finie, la turbulence d'antan ! On souffrirait au contraire d'un excès de langueur. Des débats académiques, plus que politiques ; des jeux faits d'avance ; un morne train-train quotidien... Bref, le Parlement s'ennuie et s'étirole peu à peu, parce qu'il sent bien qu'il est tenu à l'écart du circuit utile que suivent les véritables décisions.

Ce malaise, l'opinion le perçoit, même si elle n'en analyse pas exactement les motifs. Insatisfaite du présent, elle redoute plus encore un retour au passé. Alors, entre le Parlement et les citoyens, le malentendu subsiste.

1. Journal *Combat*, 25 mars 1966.

Ce serait une erreur de n'attribuer ce discrédit persistant qu'à des causes circonstanciées. Certes, leur importance est considérable : le régime actuel répugne à la contestation parlementaire et trouve, dans la dénonciation permanente des excès de jadis, une justification facile à la tutelle en laquelle il tient un Parlement au demeurant fort docile. Mais l'opposition se tromperait lourdement si elle pensait qu'il suffira, pour conjurer le mal, de supprimer les entraves que certains articles constitutionnels opposent à l'initiative parlementaire, et de procéder à une application plus libérale de quelques autres. Car, le mal dont souffre l'institution parlementaire est plus profond et il est général. On constate en effet, dans la quasi-totalité des pays dotés d'un Parlement, une tendance plus ou moins accentuée au dessaisissement de celui-ci, au profit du Gouvernement.

Les motifs profonds de ce qu'il faut bien appeler une crise de l'institution parlementaire méritent examen. Et l'on y procède, dans un nombre croissant de pays.

Initiateur de ce genre de recherche, le Congrès des États-Unis a, depuis l'Acte de réorganisation législative de 1946, multiplié les expériences de rénovation de ses méthodes. La Suisse, à laquelle le scandale provoqué par le dépassement des crédits d'équipement des avions « Mirage » a révélé l'inexistence d'un contrôle parlementaire efficace, s'efforce à son tour d'en découvrir les voies. En Grande-Bretagne, la nécessaire modernisation des

procédures et des moyens de travail du Parlement figurait dans le programme électoral du parti travailliste et elle a été évoquée dans le discours du Trône prononcé à la séance inaugurale de la Chambre des communes actuellement en fonction. La Yougoslavie, à la faveur de la mise en application de sa nouvelle Constitution, cherche à parfaire une activité parlementaire dont elle reconnaît le caractère indispensable. Les pays de l'Est eux-mêmes, et notamment la Pologne, participent à cet effort et ont imaginé, dans le cadre du système politique qui est le leur, des solutions originales.

Ces préoccupations communes et ces expériences diverses ont été confrontées au cours d'un symposium réuni en novembre 1965 à l'initiative de l'Union interparlementaire et qui a rassemblé à Genève des représentants qualifiés des Parlements, des secrétaires généraux d'assemblées et des professeurs de droit. Le diagnostic est clair : la crise actuelle de l'institution parlementaire, si elle est aggravée dans certains pays par l'existence de rapports de forces politiques défavorables au Parlement, a cependant partout une origine commune, qui explique son universalité : l'inadaptation profonde du mode de fonctionnement des Parlements aux réalités politiques, économiques et sociales de cette seconde moitié du xx^e siècle ¹.

1. Problèmes actuels du Parlement. Symposium international, Genève, 4-6 novembre 1965. Rapports et débats publiés par le Centre international de documentation parlementaire. Genève.

Le Parlement français en souffre autant que les autres, et, à maints égards, plus que beaucoup d'entre eux. Car aux raisons de caractère général, de son effacement, s'ajoutent des causes particulières qui tiennent au régime lui-même.

Il importe d'abord d'analyser lucidement les unes et les autres. Ainsi, serons-nous mieux à même de dissiper le malentendu qui sépare depuis si longtemps l'opinion française de son Parlement et de tracer à celui-ci les voies d'un renouveau conforme à la fois aux exigences de l'idéal démocratique et aux impératifs d'un siècle que la technique domine.

PREMIÈRE PARTIE

L'effacement du Parlement

CHAPITRE PREMIER

La crise mondiale du Parlementarisme

La politique est tout à la fois le choix des solutions nécessaires à la satisfaction du plus grand nombre et l'art de rendre leur application possible, c'est-à-dire acceptable sans heurt. A la faveur d'une démocratisation croissante des institutions, ces deux missions sont passées du domaine de la réflexion individuelle du monarque à celui de la confrontation collective, au sein des Parlements. Selon la théorie parlementaire classique, c'est aux membres du Parlement et à eux seuls, réunis en assemblée, qu'il appartient de dégager, des faits dont ils ont connaissance et des impressions recueillies auprès de leurs mandants, les solutions utiles au bien commun, à eux seuls qu'il revient également d'en apprécier l'opportunité, d'aménager les conditions de leur réussite et de convaincre les citoyens de leur nécessité. L'exécutif n'a, comme son nom l'indique, d'autre mission que d'assurer la mise en œuvre des décisions du Parlement. Encore celui-ci peut-il toujours, la loi étant souveraine,

défaire tel acte du Gouvernement qui lui aurait déplu.

Ce schéma, fut-il jamais absolument respecté? C'est peu probable. En France, la « République des Députés » s'en est parfois approchée très près; encore toléra-t-elle toujours à l'administration une autonomie d'action qui, pour n'être pas juridiquement définie, n'en était pas moins importante. Mais nul pays mieux que la Grande-Bretagne n'illustre la différence qui existe, en ce domaine, entre le droit et le fait.

En droit, aucun Parlement ne peut se targuer d'une souveraineté plus étendue que le Parlement de Westminster. Selon un vieil adage, il peut tout, sauf changer un homme en femme. Et il est vrai que sa compétence, qu'aucune constitution écrite ne réglemente, n'est limitée que par la tradition, tant qu'il veut bien s'en imposer à lui-même le respect.

La réalité est fort différente et le Gouvernement jouit, par rapport au Parlement britannique, d'une confortable indépendance que la tradition monarchique lui a léguée et le système à deux partis, confirmée.

Du passé monarchique de la Grande-Bretagne, le Gouvernement de Sa Majesté a hérité, à un haut degré, le sens de ses propres prérogatives; et le système à deux partis, assorti de la possibilité de dissolution discrétionnaire de la Chambre des communes à la demande du Gouvernement, a pour effet de



idées



littérature



philosophie



sciences



sciences humaines



idées actuelles

andré chandernagor : un parlement, pour quoi faire ?

Un Parlement, pour quoi faire ?... La crise que traverse actuellement l'institution parlementaire dans le monde, et singulièrement en France, justifie la question.

A cette crise générale, provoquée par l'inadaptation des procédures et des méthodes parlementaires à la solution des problèmes complexes posés par la gestion des sociétés modernes, il est des remèdes que plusieurs pays ont déjà utilisés avec succès. L'objet essentiel de cet essai est d'en définir les voies, en fonction de la double expérience de l'auteur, comme député français et comme président de la Commission juridique et parlementaire de l'Union interparlementaire.

L'opinion française veut-elle que son Parlement, sans revenir aux excès anciens, soit autre chose qu'une Chambre d'enregistrement ? Est-ce possible dans le cadre institutionnel actuel ? La proximité des élections législatives confère à ces questions et à leurs réponses une actualité brûlante.