

PIERRE AVRIL

L'Assemblée d'aujourd'hui

L'analyse des institutions rencontre un double écueil. D'une part, il lui faut un certain recul pour appréhender la seule vérité des textes qui soit incontestable, et qui est celle de leur application. Mais, d'autre part, les premiers constats concordants tendent à figer la perception en une espèce de paradigme du régime. C'est à travers cette grille de lecture que l'observateur va désormais déchiffrer et interpréter les faits, ne retenant que ce qui s'y inscrit, négligeant ou jugeant accidentel et peu significatif ce qui la contredit. On ne s'étonnera donc pas du décalage qui s'établit bientôt, puis se perpétue, entre la réalité et sa représentation autorisée ; il se rencontre assez communément pour qu'on puisse y voir un trait particulier de l'épistémologie constitutionnelle.

L'exemple classique de cette perception, tellement sélective qu'elle en arrive à occulter l'évidence, est fourni par la distinction du domaine de la loi et du règlement, présentée comme la pierre angulaire du système normatif de la V^e République, jusqu'à ce que l'on s'avise que la prétendue révolution des articles 34 et 37 n'avait pas eu lieu : M. Rivero devait le constater dans un mémorable rapport (1).

Mais la mésaventure doctrinale s'arrête-t-elle au déclin du législateur parlementaire que l'on avait cru pouvoir diagnostiquer, et ne s'étend-elle pas aux idées reçues (2) qui qualifient couramment de « chambre d'enregistrement » l'assemblée qui a succédé en 1958 au Parlement souverain de la tradition républicaine ?

(1) *Le domaine de la loi et du règlement*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1978, p. 263.

(2) On ne voudrait pas enfoncer les portes ouvertes, notamment par Jean-Luc Parodi (*Les quatre découvertes du Parlement français*, *RFSP*, 1981, p. 5), par Guy Carcassonne (*La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle*, *RFSP*, 1984, p. 910), ou par Didier Maus (*Le Parlement sous la V^e République*, PUF, 1985), mais, pour recourir à une métaphore voisine, simplement enfoncer le clou...

L'Assemblée dont il s'agit...

L'Assemblée actuelle n'est plus celle dont l'image s'était fixée au moment où se confirmait l'ampleur de la double rupture survenue après 1958 :

- rupture dans le droit, lorsque le Conseil constitutionnel scella la fin de la souveraineté parlementaire par sa décision des 17, 18 et 24 juin 1959 sur le règlement de l'Assemblée nationale, qui imposait une interprétation rigoureuse de la Constitution ;
- rupture politique, lorsque l'Assemblée abdiqua toute prétention et toute responsabilité dans la conduite de la décolonisation algérienne en s'en remettant au Président de la République du soin de régler le problème politique majeur qui se posait au pays (3).

Après que le dénouement de la crise de l'automne 1962 eut pérennisé cette situation, l'Assemblée parut n'avoir désormais d'autre vocation que de soutenir passivement le gouvernement présidentiel grâce à la majorité issue des élections de novembre, dont c'était la seule raison d'être des « godillots » qui la composaient, et de fournir ainsi un alibi représentatif à la réalité plébiscitaire du pouvoir. Ainsi voyait-on les choses, non sans quelque apparence de raison, tandis que les contributions (certes peu visibles) que, dès cette époque, les députés pouvaient apporter au fonctionnement du système n'étaient comptées pour rien. Cette représentation a déterminé durablement l'image du Palais-Bourbon et elle a survécu dans l'après-gaullisme.

L'observation discerne cependant les premiers signes du dégel sous la présidence de Georges Pompidou où s'esquissa un assouplissement prudent et contrôlé. Le vote demandé en septembre 1969 par M. Chaban-Delmas sur sa déclaration de politique générale présentant la Nouvelle Société était l'hirondelle qui annonçait le printemps, mais il fut lent à venir et ce n'est qu'après 1973, et surtout à la suite de l'avènement de M. Giscard d'Estaing à l'Élysée, en 1974, que l'on peut dater le début de l'Assemblée actuelle.

Les facteurs qui rendent anachronique l'image de l'Assemblée modèle 1959-1962 sont de trois ordres.

En premier lieu il y a le *temps* qui s'est écoulé et les *habitudes*

(3) Le symbole, souvent évoqué par François Goguel, de cette abdication est l'adoption de l'amendement qui confiait au général de Gaulle *intuitu personae* la signature des ordonnances, au lendemain des barricades d'Alger (loi du 4 février 1960).

qui ont été prises, c'est-à-dire l'intériorisation progressive par les acteurs de normes de comportement qui furent à l'origine imposées unilatéralement par l'exécutif et sanctionnées par le Conseil constitutionnel, mais qui sont devenues en quelque sorte « naturelles ».

L'alternance de 1981 a confirmé le ralliement de la nouvelle majorité à ce que, dans l'opposition, elle avait si longtemps et si vivement contesté (4).

En second lieu, dès lors que la page était irrévocablement tournée et que l'élection populaire du chef de l'Etat s'imposait comme l'acte décisif de la vie politique nationale, il n'était plus indispensable de pratiquer la sévère pédagogie des premiers temps, d'autant que les *précédents*, si importants en droit parlementaire, avaient été fermement établis : « La pénitence doit prendre fin », affirmait M. Edgar Faure le 30 juin 1973 dans son allocution de fin de session, et, de fait, l'application des textes se faisait moins rigoureuse. Le vote bloqué devint moins courant, la première commission d'enquête fut créée le 10 décembre 1971 par l'Assemblée à propos de l'affaire de la Garantie foncière (sur la proposition de... M. François Mitterrand !); un amendement de M. Edgar Faure institua la délégation parlementaire à l'ORTF (loi du 3 juillet 1972); des parlementaires en mission furent désignés à partir du printemps 1973. Mais Georges Pompidou restait très attentif aux risques de dérapage. Il mit en garde la majorité après les initiatives de décembre 1971, qui avait vu également une commission de contrôle sur l'ORTF, et les commissions suivantes ne furent créées à l'Assemblée qu'à l'automne 1973. Le passage définitif à la situation actuelle se situe en 1974 avec l'institution de nouvelles pratiques, comme les questions au Gouvernement, et la modification du droit au profit de la minorité qui put désormais saisir le Conseil constitutionnel. On notera à ce propos que la révision du 30 octobre 1974 consacra parallèlement l'adhésion des députés à une nouvelle limitation du pouvoir du législateur, singulièrement de l'Assemblée détentrice du « dernier mot » en vertu de l'article 45 C.

En dernier lieu, la pratique parlementaire est fonction des

(4) M. Debré l'a ironiquement relevé à l'occasion d'un des nombreux recours à l'article 49-3 : « Il me fallait une consécration et l'actuel Gouvernement me la donne ! (...). Quelles bonnes ressources, Monsieur le Premier ministre, ne vous apporte-t-elle pas, cette Constitution ! Il me semble que j'entends déjà une nouvelle génération de professeurs qui apprendront à leurs élèves que j'ai fabriqué une Constitution à l'intention d'un gouvernement et d'une majorité socialistes », *Débats AN*, 28 juin 1982, p. 3961 (cit. CCF, p. 435).

équilibres politiques, au sein de la majorité comme dans ses rapports avec l'opposition.

Devenue moins inconditionnelle depuis le départ du Général, la majorité a affirmé progressivement son souci d'autonomie et d'initiative : en témoigna le « manifeste » des cinq présidents de commission UDR le 12 juillet 1971, avant que le projet de réduction du mandat présidentiel ne fût mis en échec à l'automne 1973. C'est vers la fin de la présidence de Georges Pompidou que ce mouvement s'est accusé, notamment en raison de la maladie du chef de l'Etat. Cette majorité plus indépendante était aussi moins monolithique et les rivalités entre ses composantes contribuaient à l'animation du Palais-Bourbon. Du temps même du Général, la 3^e législature (1967-1968) avait été marquée par la guérilla giscardienne qui tentait d'exploiter la position stratégique des républicains indépendants dans une assemblée où la majorité ne tenait qu'à une voix. Ces velléités tournèrent vite court, mais elles présentaient un cas de figure qui devait se reproduire, cette fois à fronts renversés, avec la dissidence larvée du RPR consécutive à la démission de M. Chirac en 1976. Ce fut à cette occasion que, pour la première fois, les députés imposèrent la convocation d'une session extraordinaire en mars 1979.

Quant à l'opposition, son retour en force aux élections de 1973, où elle passa de 91 élus (57 FGDS et 34 PCF) à 175 (102 PS-MRG et 73 PCF) devait amener le pouvoir à compter avec la présence dans l'hémicycle de deux groupes alliés, bien décidés à poursuivre au Palais-Bourbon la campagne qui devait finalement les conduire à la victoire huit ans plus tard. C'est dans ce contexte que, pour la première fois, le message présidentiel du 3 avril 1973 prit en considération la participation de cette minorité, importante et décidée, à la vie de l'Assemblée, préconisée à nouveau par M. Giscard d'Estaing. Ce changement dans les attitudes marque la fin de l'espèce d'ostracisme qui frappait l'opposition et annonce la transformation des comportements : désormais, elle ne craindra plus de pratiquer l'obstruction... L'Assemblée acquiert alors la physionomie qui est la sienne.

Le réaligement

L'Assemblée nationale n'est donc pas la Chambre d'enregistrement que l'on avait cru et il faut examiner les raisons qui l'avaient fait penser. On interprétait la rupture de 1959-1962 en termes de réaction aux déséquilibres antérieurs, réaction génératrice de déséquilibres de sens contraire, alors qu'il s'agissait de la première

phase d'un réalignement beaucoup plus fondamental qui peut s'apprécier tant au regard des assemblées contemporaines que dans la perspective de l'histoire constitutionnelle française.

Par rapport aux assemblées des régimes parlementaires voisins, celle de la IV^e République se singulariserait parce qu'elle continuait à présenter des caractères hérités des chambres du XIX^e siècle. D'une part, les gouvernements y tombaient fréquemment à la suite d'une décision des députés, alors que les crises ouvertes dans ces conditions sont ailleurs exceptionnelles (5). D'autre part, bien que déjà minoritaire par rapport aux projets du Gouvernement, l'initiative législative de députés demeurait plus importante que la moyenne, sans parler de son caractère envahissant (6).

Sur ces deux points, le Palais-Bourbon s'est aligné sur les assemblées modernes. Les députés n'ont censuré qu'un seul gouvernement, celui de Georges Pompidou en 1962, parce qu'il y existe normalement une majorité (en Grande-Bretagne, lorsque M. Callaghan a été renversé en 1979, le précédent vote de défiance remontait à 1924), et le Bundestag n'a contraint depuis 1949 qu'un seul chancelier à démissionner, M. Schmidt en 1982. Quant à l'initiative législative, elle s'établit à un taux voisin de celui du Bundestag (7). Bref, l'Assemblée nationale s'inscrit désormais dans le droit commun des chambres contemporaines.

Cet alignement, qui s'apparente à une modernisation, n'opère pas sur une table rase. Pour l'apprécier, il faut en effet remonter aux sources de la conception française de la représentation, ainsi que nous en offre l'occasion la réédition de *La loi expression de la volonté générale* (8). Dans la magistrale définition qu'il y donne de la souveraineté parlementaire, Carré de Malberg établit que cette conception, qui se forme dès 1791 (et qui inspirera quatre Républiques) fait de la Chambre le représentant absolu et exclusif du

(5) J.-Cl. Colliard a observé que « la chute devant le Parlement apparaît statistiquement comme une situation rare » : 34 cas sur les 314 démissions recensées, soit 10,8 %. Or, sur ces 34 cas, 12 concernaient la seule IV^e République... (*Les régimes parlementaires contemporains*, PFNSP, 1978, p. 269).

(6) Seule l'Italie, avec une proportion avoisinant le tiers de la législation, offre l'exemple d'une initiative parlementaire analogue à celle de la France d'avant 1958 qui s'établissait à 30 % de propositions par rapport au total des lois.

(7) Par exemple, 13,7 % de propositions pendant la 5^e législature (1973-1978), contre 12,2 % au Bundestag pendant la législature correspondante (1976-1980), cf. M. Fromont, *Pouvoirs*, n° 16, p. 145. V. aussi Union interparlementaire, *Les Parlements dans le monde*, recueil de données comparatives présentées par M. Ameller, PUF, 1977, et J.-Cl. Colliard, *op. cit.*, p. 244.

(8) R. Carré de Malberg, *La loi expression de la volonté générale*, Sirey, 1931, rééd. Economica, 1984.

peuple ; celui-ci n'a d'autre expression que ses députés et leur volonté s'identifiant à la sienne, l'Assemblée se trouve investie d'une puissance souveraine. Dès lors tous les autres organes de l'Etat, à commencer par le Gouvernement, lui sont logiquement subordonnés et il n'est pas jusqu'à la Constitution elle-même qui ne cède devant un pouvoir législatif « identique à un pouvoir de souveraineté ».

Carré de Malberg, qui n'a pas de mots trop vigoureux pour dénoncer cette « mystification », avait montré (dès 1931 !) quelles voies permettaient d'en sortir — et ce sont les voies qu'empruntera la V^e République :

- voie politique, par l'institution d'une autre expression de la volonté populaire (l'élection directe du Président de la République) ;
- voie juridique, par l'affirmation de la supériorité de la Constitution dont la Chambre tiendra des compétences, au même titre que l'exécutif, et que sanctionnera un contrôle juridictionnel.

En d'autres termes, la qualité de représentant cesse d'être attribuée exclusivement à l'Assemblée, qui la partage désormais avec l'exécutif, le suffrage universel intervenant comme le seul pouvoir véritablement souverain, notamment par l'arbitrage de la dissolution.

On observera que cette réforme prend moins le contre-pied de la tradition républicaine que de l'héritage révolutionnaire, car elle rejoint la doctrine originelle des Pères fondateurs de la III^e République. Que disait Gambetta ? « Les Assemblées chez les peuples libres sont un instrument, un rouage comme un autre destiné à faire connaître avec plus ou moins de précision la volonté nationale » (9). Et il ajoutait : « La souveraineté nationale repose uniquement dans la généralité du peuple français. Cette souveraineté se délègue ; elle se confie passagèrement aux mandataires définis par les lois constitutionnelles. Ces pouvoirs délégataires de la souveraineté nationale sont la Chambre des députés, le Sénat et le Président de la République » (10).

(9) 10 décembre 1872, cit. par O. Rudelle, *La République absolue*, Publications de la Sorbonne, 1982, p. 25.

(10) *Ibid.*, p. 89, Waldeck-Rousseau affirmait de même que le pouvoir législatif « n'est qu'un pouvoir et qu'il n'est pas le pouvoir... qu'il lui faut un contrepoids nécessaire, que ce contrepoids réside dans cette autre délégation que le pouvoir exécutif reçoit de la souveraineté nationale et que c'est seulement par une application sincère, intégrale de notre Constitution, par le libre jeu et le libre fonctionnement de tous ses ressorts, que le régime parlementaire peut être l'expression et non pas la contre-façon d'un gouvernement véritablement démocratique », Discours de Reims, 24 octobre 1897, *Pour la République*, Fasquelle, 1904, p. 373.

La question

L'Assemblée nationale n'est plus le siège exclusif de la souveraineté, mais la question de ses « pouvoirs » est-elle vraiment pertinente et cette révolution juridique, certes bouleversante pour les constitutionnalistes, ne privilégie-t-elle pas un phénomène de « superstructure », secondaire pour les politistes qui ne s'arrêtent pas aux formes ? Aussi bien, lorsque l'Assemblée détenait l'exclusivité de la souveraineté, elle était bien incapable de l'exercer, car le jeu des forces socio-économiques vidait celle-ci de son contenu et les « décisions » que les députés parvenaient (difficilement) à prendre leur étaient en réalité dictées ou, à tout le moins, suggérées par les groupes de pression, de telle sorte qu'ils entérinaient le fait accompli de compromis qui leur étaient extérieurs — quand ils n'abdiquaient pas purement et simplement un pouvoir qu'ils étaient impuissants à assumer...

Rien ne serait donc fondamentalement changé en ce qui concerne l'Assemblée. Elle resterait un simple théâtre sur la scène duquel continue de se jouer la comédie de l'apparence, tandis que la réalité se déroule en coulisse : côté cour, les intérêts, les forces sociales, et côté jardin le poids de l'administration.

Une approche réaliste ne saurait évidemment isoler l'Assemblée de l'interaction des groupes, privés ou publics, dans le champ desquels elle se trouve placée. Pas plus hier qu'aujourd'hui elle n'est un lieu de pouvoir indépendant. Tout cela est vrai. Mais l'Assemblée ne se réduit pas davantage à une simple « boîte noire » traversée par le flux d'*inputs* que la machinerie gouvernementale transforme en *outputs*. La perspective systémique la replace dans un ensemble dont elle est inséparable, parce qu'elle est plongée dans un jeu de forces sociales, mais quand on dit cela, on a simplement pris en compte l'environnement et « décroïonné » heureusement les catégories que l'analyse juridique distingue de manière parfois trop rigide.

La préoccupation du réalisme sociologique, qui affecte d'ignorer les institutions, risque en revanche sous prétexte de dévoiler ce qu'il y a en coulisse de négliger que le jeu des acteurs seul fait foi et qu'il est soumis à des règles. Leur comportement s'inscrit dans des contraintes qui ne sont pas seulement celles des intérêts ou des ambitions, mais qui sont aussi, et au même titre, des contraintes objectives.

L'Assemblée nationale est une *institution*, c'est-à-dire une construction dotée d'autonomie, régie par des procédures visant à assumer certaines fonctions à travers certaines opérations. Une appréciation pertinente doit la considérer sous cet angle, analyser ce qui s'y décide et ce qui s'y rejette, et comment. Quelles que soient les forces envi-

ronnantes qui y fassent sentir leur influence, elles ne s'y projettent jamais purement et simplement, mais elles sont transformées par leur passage à travers les structures et les procédures constitutives de cette institution qui ajoute, retranche, dévie, pondère ou amplifie.

Le préalable à une analyse globale consiste donc dans l'examen modeste et attentif du fonctionnement : comment l'Assemblée travaille.

RÉSUMÉ. — *L'Assemblée d'aujourd'hui ne correspond pas à l'image, qui s'était cristallisée au début de la V^e République, d'une « Chambre d'enregistrement ». Elle s'inscrit dans un double réalignement sur les autres assemblées européennes, et par rupture avec la souveraineté parlementaire.*