

**PAROLES MAGALI
ALEXANDRE**

Conseillère parlementaire
à l'Assemblée nationale (1)

« Pour une Assemblée
vivante et ouverte »

« Dans un mois, nous connaissons les résultats des élections législatives. Deux options se présentent : soit les Français confirment leur choix présidentiel, soit, pour la première fois sous la V^e République, ils envoient à l'Assemblée nationale une majorité hostile au président élu six semaines plus tôt. De cette cohabitation immédiate résulterait l'impossibilité de mettre en œuvre le programme présidentiel. Car élire son député revient à choisir son gouvernement. De 577 choix locaux dépend donc la cohérence de la politique nationale. Un pari risqué, d'autant plus que nombre d'électeurs recherchent dans leur député non pas un représentant de la nation mais un défenseur de leurs intérêts locaux.

Derrière la triple mission qui leur est confiée ("voter la loi, contrôler l'action du gouvernement, évaluer les politiques publiques"), des rôles différents attendent les futurs députés. Ceux appartenant à la majorité constitueront les troupes de soutien à l'exécutif, tâche parfois ingrate mais inhérente au "fait majoritaire". La responsabilité est alors de chaque instant. Une faille et le gouvernement déraile. Tous se rappellent le rejet du texte Hadopi faute d'un nombre suffisant de députés de la majorité dans l'hémicycle, en avril 2009.

Pour les perdants, bien que vainqueurs dans leur circonscription, cinq ans d'opposition se profilent. Ce travail peut sembler vain, pourtant il est essentiel. Le Parlement demeure, en effet, le lieu du débat et du contrôle, de la construction des alternances, des combats pour convaincre l'opinion. Il constitue le lieu du foisonnement des idées et leur caisse de résonance.

À chacun désormais de se saisir de ses pouvoirs : aux électeurs de décider de l'orientation de la politique nationale ; aux futurs députés de rendre l'Assemblée vivante et ouverte, en un mot moderne. »

RECUEILLI PAR A. P.

(1) Chargée de cours en sciences politiques et droit constitutionnel à l'université Paris I. Vient de publier *Manuel de survie à l'Assemblée nationale, l'art de la guérilla parlementaire*, avec Jean-Jacques Urvoas, chez Odile Jacob, 256 p., 23,20 €.

ARMEL LE DIVELLEC, professeur de droit public à l'université de Paris II (Panthéon-Assas)

Grandeur et misère du parlementarisme français

La récente élection présidentielle a focalisé l'attention de tous sur la fonction du chef de l'État. Un regard superficiel donnerait à penser que celui-ci gouvernerait, quasiment seul, cette « monarchie républicaine » que serait le régime politique de la France. En réalité, sous la V^e République, le pouvoir de gouverner le pays ne s'attribue pas en une seule élection, mais à l'issue de quatre tours de scrutin : deux tours pour élire un président, deux tours pour les députés à l'Assemblée nationale. Ce n'est qu'à l'issue de cette longue opération que la France dispose d'un gouvernement capable d'agir durablement. S'il en est ainsi, c'est parce qu'aux côtés du chef de l'État existe, d'après notre Constitution, un gouvernement politiquement responsable devant le Parlement, et plus particulièrement devant l'Assemblée nationale. Celle-ci peut, en effet, lui demander des comptes et, en cas de désaccord politique majeur, l'obliger à démissionner. Tel est le principe du parlementarisme. Sans l'appui d'une majorité de députés, le président, même directement élu par le peuple, ne peut donc diriger véritablement la politique du pays.

Cette situation place le pouvoir exécutif en situation de dépendance, mais, simultanément, de force à l'égard du Parlement. La responsabilité politique entraîne la solidarité. S'il trouve une majorité parlementaire cohérente disposée à l'appuyer, le gouvernement peut en retour exiger la discipline et la loyauté de celle-ci au nom de leur communauté de destin devant le

corps électoral. Cette configuration est presque aussi ancienne que la V^e République. Elle se retrouve pour l'essentiel dans la plupart des pays pratiquant le parlementarisme : les assemblées y sont autant des organes de soutien à l'exécutif que des organes de contrôle. Mais la France se singularise sur un autre point : le système parlementaire se conjugue avec le rôle éminent du président, voulu par le général de Gaulle et perpétué par ses successeurs. Le Parlement (et plus spécialement l'Assemblée nationale) travaille ainsi sous

**La contribution
des assemblées
à la conduite de la
politique nationale
est souvent sous-
estimée.**

l'emprise non seulement du gouvernement, mais aussi et surtout, dès lors qu'il le reconnaît comme son chef, du président. Cette relation triangulaire affecte la contribution des parlementaires à la politique, puisque leur interlocuteur direct est le gouvernement, qui se considère lui-même comme étant au service du président, lequel possède sa propre légitimité élective qui ne doit rien aux parlementaires.

Soumis politiquement à la discipline partisane pour soutenir le président et le gouvernement, le Parlement français a souvent été qualifié de « chambre d'engrenement » des volontés de l'exécutif. La formule est certainement excessive. La contribution des assemblées à la conduite de la politique nationale est souvent sous-

estimée. Reste qu'elle peut être améliorée. Justement, nombre de contraintes juridiques pesant sur le Parlement français ont été assouplies depuis plusieurs années, notamment par la réforme constitutionnelle de 2008. Qu'il s'agisse de la maîtrise de son organisation et de son temps de travail, de sa latitude pour délibérer sur les projets législatifs ou encore de ses moyens de contrôle à l'égard du gouvernement et de l'administration, le Parlement français a récemment gagné en puissance. Reste à savoir s'il voudra en faire un usage judicieux.

Le nouveau quinquennat et la législature qui s'ouvrira bientôt peuvent être l'occasion d'amplifier la revalorisation du travail parlementaire. Celle-ci ne sera effective que si le président et les ministres prennent réellement au sérieux les positions et contributions des députés et sénateurs, étant rappelé que le parlementarisme repose logiquement sur une différenciation des rôles propres à la majorité gouvernementale et à l'opposition. À la première, la mission de soutenir, d'accompagner les initiatives de l'exécutif et, le cas échéant, de les infléchir, voire, parfois, de les refuser. À la seconde, l'indispensable fonction de critique publique et de mise en lumière des erreurs du gouvernement et de sa majorité. Sans oublier les sujets aux enjeux non partisans sur lesquels majorité et opposition doivent pouvoir s'entendre parfois.

À l'ère des moyens modernes de communication et d'information, le Parlement demeure une institution irremplaçable dans une démocratie vivante et pluraliste.

JEAN-LOUIS HÉRIN, haut fonctionnaire (1)

Le Sénat, c'est plus de démocratie

« **A** quoi sert le Sénat ? », « Pour quoi une seconde chambre ? » : autant de questions ontologiques souvent posées par le citoyen, sans parler de la critique de « l'anomalie démocratique » visant plus un mode de scrutin jugé inique que la nécessité du bicamérisme ancré dans la tradition républicaine. Le basculement à gauche du Palais du Luxembourg et l'élection du président Jean-Pierre Bel ont modifié la problématique, même si le régime électoral demeure parfois controversé.

Traditionnellement, l'idée bicamérale est justifiée par la navette qui améliore, au fil des « lectures », la qualité politique et technique de la loi. Certes, le premier ministre peut donner le « dernier mot » à l'Assemblée nationale. Ce fut le cas pour un dixième des textes votés depuis 1958. Mais, comme le disait Léon Blum, cette faiblesse est en réalité une force pour le Sénat qui peut pleinement exercer sa liberté d'expression législative sans être accusé d'un quelconque droit de veto, notamment dans la protection des libertés publiques et locales. Ainsi, depuis le premier octobre 2011, la majorité au Sénat a voté des mesures susceptibles d'être reprises, comme la taxation des transactions financières ou le droit de vote des étrangers aux élections locales, ce qui n'a pas empêché la Chambre de contribuer pleinement à l'œuvre législative, l'Assemblée ayant retenu plus de la moitié des amendements sénatoriaux.

Plus essentiellement, le « bicamérisme à la française » repose sur une représentation plus décentralisée, plus diversifiée et peut-être moins politicienne des territoires. D'où le recours à un mode de scrutin mixte, la moitié des sièges étant pourvus à la proportionnelle, laquelle offre plusieurs atouts : une expression plus équilibrée des sensibilités politiques avec six groupes, dont le tout récent groupe écologiste (une première dans l'histoire parlementaire), une meilleure parité hommes-femmes, la possibilité pour les « minorités visibles » d'entrer au Parlement, quatre sénatrices et un sénateur étant issus de l'immigration, et surtout une moindre prise au fait majoritaire ou présidentiel car, hier comme aujourd'hui, aucun groupe ne dispose de la majorité absolue des sièges, ce qui donne un débat plus ouvert, des discussions approfondies et un agenda plus concerté.

Grâce à la révision constitutionnelle de 2008, le pluralisme sénatorial a été consolidé avec de véritables espaces réservés aux groupes minoritaires ou d'opposition et un droit de tirage sans restriction accordé à chaque groupe politique pour la création d'une mission d'information commune ou une commission d'enquête. Le Sénat, c'est aussi un équilibre subtil entre les groupes et les commissions dont la capacité d'expertise est reconnue par tous. Cette concertation

entre les groupes et les commissions a permis d'exploiter au maximum les potentialités de l'ordre du jour partagé avec une multiplication des initiatives sénatoriales législatives ou de contrôle. Résultat : plus d'une loi sur cinq est sénatoriale.

Autre spécificité, sans doute plus importante encore, du Sénat : son attachement à la fonction de contrôle. Le Sénat a mis en place la première commission d'enquête

**Le « bicamérisme
à la française » repose
sur une représentation
plus décentralisée,
plus diversifiée
et peut-être moins
politicienne des territoires.**

sur la gestion de la Réunion des théâtres lyriques nationaux et a mis en place, dès 1972, un dispositif permanent de contrôle de l'application des lois qui a trouvé son couronnement avec la création d'une commission. Le contrôle avec ses corollaires, l'évaluation et la prospective, constitue une perspective d'avenir, comme en témoignent les 91 actions de contrôle actuellement en cours, qui font du Sénat un véritable laboratoire d'idées à l'écoute des préoccupations des citoyens et une « assemblée du long terme », pour reprendre une expression de l'actuel président du Sénat.

Au fond, le bicamérisme, c'est plus de Parlement, et plus de Parlement, c'est plus de démocratie.

(1) Jean-Louis Héryn, docteur en droit, est directeur du service de la Séance du Sénat et auteur du livre *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, coll. « Clefs/Politique », 2012.

essentiel

●●● Mais, au total, il apparaît que ces modalités nouvelles du travail parlementaire ont permis, contre toute attente, de maintenir la légalité républicaine durant toute la guerre et d'assurer la participation des chambres à l'effort de guerre. Les dossiers des commissions, enquêtes et auditions des services administratifs comme des membres du gouvernement, révèlent la grande qualité du travail qui y a été conduit et invitent d'ailleurs à se pencher sur les archives des commissions – en particulier les commissions d'enquêtes – avant comme après la Grande Guerre. Malgré cela, il apparaît, comme le souligne l'historien Nicolas Rousselier dans un article de la revue *Parlement(s)* (n° 10, 2008) que le Parlement n'a pas bénéficié dans l'opinion publique d'une reconnaissance de son rôle dans la conduite de la guerre et le maintien des institutions : il affronte, au contraire, une nouvelle période de méfiance, voire d'hostilité.