

Association Française de Science Politique
27, rue Saint-Guillaume PARIS 7°

LE PARLEMENTARISME PEUT-IL ETRE LIMITE

SANS ETRE ANNIHILE ?

Débat introduit par
Marcel PRELOT



Entretiens du samedi
N° 4, mai 1965

S O M M A I R E

	<u>pages</u>
<u>Rapport introductif de M. PRELOT.</u>	1-8-29
 <u>INTERVENTIONS :</u>	
MM. J.J. CHEVALLIER	7-23-24-26-34
René CAPITANT	7-9-19-28-29-32
Maurice DUVERGER	10-30
François GOGUEL	12-24-25-26-27-29
Henry PUGET	17
François LUCHAIRE	18-19
P.M. GAUDEMET	20
François de BAECQUE	22-24
Emile BLAMONT	24-25
Claude EMERI	27-29-30
Jean-Luc PARODI	31
 <u>Conclusions par M. PRELOT.</u>	 35

M. PRELOT.

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

On doit, sans doute, tenir pour un axiome de la science politique l'impossibilité de réaliser un équilibre par séparation des pouvoirs ou des organes. Il y a une nécessaire liaison des organes et celle-ci est pratiquement obtenue, dans tous les régimes pluralistes, par hiérarchisation.

La démonstration en a été faite de main de maître par R. Carré de Malberg, pour la Constitution de 1875. Il intitule le paragraphe 13 du chapitre V de la Loi, expression de la volonté générale : "Impossibilité de définir le parlementarisme fondé en 1875 par l'idée d'équilibre entre exécutif et Parlement". Il dénomme parlementarisme absolu, ce que beaucoup, dans la presse, au parlement, et même dans l'université, appellent improprement "gouvernement d'assemblée".

Le parlementarisme absolu n'est pas un conventionnalisme, puisqu'il y a un chef d'Etat et une seconde Chambre, dont le rôle est important, parfois même décisif. Il est un régime dans lequel le parlement est souverain quant à lui-même et quant aux autres organes politiques. Son omnipotence se traduit de quatre manières :

1/ - Par le pouvoir que le Parlement possède sur lui-même en créant ses organes directeurs ; en s'organisant à son gré ; en ayant ses services propres ;

2/ - Par le pouvoir qu'il exerce sur ses membres ; en vérifiant leurs pouvoirs ; en fixant leur statut ; en exerçant, à leur égard un pouvoir disciplinaire ;

3/ - Par la compétence qui est la sienne absolue et universelle en matière législative et constituante ;

4/ - Par le contrôle et, parfois, par l'exercice direct de l'action gouvernementale.

Ce "parlementarisme à la française" apparaît aujourd'hui à beaucoup, aussi désuet que l'habit du même nom. Sans doute, y a-t-il excès dans leurs critiques. "Le parlementarisme à la française" a eu ses grandes heures. La IIIème République, de 1880 à 1930, l'a pratiqué et, avec le recul de l'histoire, ce demi-siècle apparaît comme une grande époque. Le ministère Clémenceau a gagné la guerre - nous avons sur ce point des textes indiscutables et des souvenirs précis - en appliquant la conception du parlementarisme souverain.

Ce "parlementarisme à la française" n'a cependant pas résisté à la seconde guerre mondiale. Il a disparu à Vichy, en juillet 1940. Son replâtrage sous la IVème République, n'a pas résisté davantage à deux guerres, d'outre-mer, cependant, celle d'Indochine et celle d'Algérie.

La conséquence en a été, après les vicissitudes que vous savez, après l'événement dont l'anniversaire a été rappelé avant-hier, une transformation complète. A l'inverse des Constituants de 1875 et de 1946, les Constituants de 1958 ont établi un parlementarisme limité. Au principe, le président de la République et le Parlement sont considérés comme exerçant des pouvoirs de même nature, tous deux étant "représentants". Ultérieurement, les pouvoirs du président se sont accrus coutumièrement ; alors que les pouvoirs du Parlement sont allés déclinant, et comme Saint-Jean-Baptiste, le député U.N.R. murmure, avec résignation : "Il faut qu'il croisse et que je diminue".

Dans le parlementarisme limité :

1/ - Le Parlement a cessé de détenir la plénitude des pouvoirs le concernant lui-même. Il y a limitation de l'indépendance interne du Parlement. Les deux Chambres étaient dotées antérieurement de la personnalité civile. Elles avaient leur entière liberté d'appréciation quant à leurs dépenses. Elles étaient irresponsables, aussi bien contractuellement que délictuellement et quasi délictuellement. Leur immunité juridictionnelle, en cas de litiges concernant leurs fonctionnaires, leurs employés ou les tiers s'imposait à tous les tribunaux.

Aujourd'hui ces prérogatives ont disparu. L'article 8 de la loi organique du 17 novembre constitue, dans les instances où est engagée la responsabilité des Chambres, leurs présidents comme représentants de l'Etat. Elle décide ainsi implicitement qu'elles sont des services non personnalisés de l'Etat. Les crédits estimés nécessaires ne font l'objet que de propositions de la part des questeurs ; ils sont soumis à une commission dans laquelle interviennent des personnes étrangères au Parlement, membres de la Cour des Comptes. Les dommages de toute nature causés par les services des assemblées parlementaires engagent la responsabilité de l'Etat dans les conditions habituelles à celle-ci, et la juridiction administrative est désormais appelée à en connaître. De même, relèvent des tribunaux administratifs, les litiges individuels entre les agents des services des assemblées parlementaires et ces mêmes assemblées. Chacun de ces détails traduit un même état d'esprit : celui de faire rentrer le Parlement dans le droit commun.

Une limitation plus sérieuse est celle de l'autonomie réglementaire. Le règlement de chaque assemblée n'est plus son oeuvre exclusive. Alors qu'en régime libéral, ni le gouvernement, ni l'autre Chambre, n'intervenaient dans sa discussion ou son vote, la Constitution de 1958 établit un contrôle préventif des règlements des assemblées parlementaires. Ce contrôle préventif a été encore aggravé par le Conseil constitutionnel qui ne s'est pas contenté d'annuler certains articles, mais a donné, pour d'autres, une interprétation obligatoire dont l'assemblée intéressée ne doit pas s'écarter.

2/ - Le parlementarisme limité a perdu une partie du pouvoir qu'il exerçait sur ses membres, et notamment la vérification des pouvoirs. Le statut parlementaire est l'oeuvre d'ordonnances, c'est-à-dire de décrets-lois organiques. Sans doute, il peut être modifié par d'autres lois organiques, mais la base même du droit parlementaire est actuellement d'origine gouvernementale. D'autre part, la vérification des pouvoirs a été remplacée par une notion très différente : celle de contentieux électoral, avec intention avouée des auteurs de la mutation d'aligner le contentieux électoral politique sur le contentieux électoral administratif.

3/ - Le Parlementarisme limité ne laisse plus aux Chambres qu'une compétence législative d'attribution. La Constitution de 1958 récuse la théorie britannique de la loi omnipotente et omniprésente, avec la conception purement formelle qui en découle. La Constitution de 1958 écarte, également, la théorie américaine où tout le législatif appartient au Congrès, sans intervention de l'exécutif. La nouvelle conception, renversant les règles classiques, réserve la compétence normative de droit commun au gouvernement. Elle accomplit une vraie révolution juridique dont la portée est double.

Il n'y a plus besoin de fonder le pouvoir réglementaire sur une base légale, ou éventuellement coutumière, celui-ci s'exerce de plein droit ; c'est, à l'inverse, à la loi de justifier sa propre origine, à raison de la matière incluse dans une énumération restrictive (art. 34).

Il y a désormais égalité de portée pratique et de valeur juridique entre les deux catégories de règles de droit. "Ce caractère exclusif de toute intervention de la loi conféré à la compétence réglementaire, autorise à écarter tout rapport de subordination hiérarchique entre le règlement et la loi. Cette égalité de valeur juridique traduit en droit constitutionnel positif l'identité fondamentale de nature de la loi et du règlement qui s'analysent tous deux en actes-règles et trouvent, dans cette notion, leur définition commune". (Je cite ici l'un des rédacteurs de l'article 34, M. Louis Bertrand, dans Etudes et documents (du Conseil d'Etat), 1959, p. 67.

Le respect de la limitation de son domaine est imposé au législateur par des déclarations d'irrecevabilité émanant soit du gouvernement, soit du président de l'Assemblée intéressée. Les déclarations concordantes sont incontestables ; les déclarations divergentes sont, à la demande de l'un ou de l'autre des déclarants, examinées par le Conseil constitutionnel. Le domaine législatif est ainsi circonscrit, d'une part par le Conseil constitutionnel qui protège le domaine réglementaire contre les empiètements du législateur ; d'autre part, par le Conseil d'Etat qui protège le domaine législatif contre les empiètements du gouvernement, en constatant l'excès de pouvoir.

Simultanément le Parlement a perdu le monopole du pouvoir constituant. L'interprétation, contestable mais avalisée par le référendum de 1962, de l'article 11, élimine en la matière, le Parlement, au profit du peuple. Cependant l'article 89 subsiste, non seulement en principe mais en pratique, puisqu'en décembre 1963, il a été appliqué pour une révision modeste, mais tout de même significative de la Constitution.

4/ - Le parlementarisme limité a perdu la quasi exclusivité du recrutement du gouvernement, ainsi que la maîtrise sur sa formation et sur son action.

"Les Chambres, disait Royer-Collard, sont les arènes où se dispute le pouvoir". Elles sont, d'abord, le milieu où se recrutent quasi nécessairement le chef du gouvernement et la plupart, sinon la totalité, des ministres. Dans certains pays, comme l'Angleterre, la règle est absolue. Nous avons vu récemment un ministre des Affaires Etrangères obligé d'abandonner ses fonctions parce qu'aucune circonscription ne l'avait accueilli. Par suite la désignation qui est faite d'une Chambre des Communes comporte en même temps la désignation d'un chef du gouvernement. Cependant, certains événements récents indiquent qu'il n'y a pas automatisme absolu. La durée du gouvernement dépend de sa résistance à l'usure du pouvoir et de celle de sa majorité aux forces de division.

Dans le système de 1958, le dynamisme traditionnel est inversé, le chef de l'Etat nomme le Premier Ministre parce qu'il le juge apte à remplir ces fonctions, tant par ses qualités personnelles que par la conformité de ses vues avec les siennes propres. Un Premier Ministre pourra être choisi parce qu'il exprime l'opinion de la majorité de la Chambre ; il pourra, aussi, être nommé à raison de ses capacités présumées de séduction. Mais, alors même, il n'émanera pas du Parlement dont il est membre. Il devra le quitter, et la même règle s'impose à ses collaborateurs qui, députés ou sénateurs, seront remplacés par leurs suppléants. M. Michel Debré a prétendu qu'il n'y avait pas là atteinte aux principes du régime parlementaire. Cette opinion est difficile à admettre sur le plan des principes ; elle est erronée au plan de l'histoire. Le Cabinet est devenu "parlementaire", c'est-à-dire qu'il a cessé d'être "royal" lorsqu'il a été recruté au sein du parlement et en accord avec lui. C'est alors que le gouvernement parlementaire est né.

Le gouvernement indépendant du Parlement, par sa formation et sa composition, n'est pas, dans le parlementarisme limité, directement soumis à celui-ci. Il est simplement susceptible d'une récusation. Comme il est très difficile d'extirper des mots reçus dans le langage, notamment dans celui des journalistes, on parle toujours d'investiture, mais ce terme est absolument impropre à caractériser la situation actuelle. Sans doute, M. Michel Debré et M. Georges Pompidou ont cru devoir présenter leur gouvernement à l'Assemblée, mais l'obligation n'était pas inscrite dans la lettre de la Constitution, et le deuxième premier ministre a progressivement accentué le caractère bénévole de sa démarche. Ce que peut faire l'Assemblée, c'est récuser un gouvernement. L'expression de sa méfiance porte alors le nom de censure. Autrement, la confiance est présumée et peut être tacite. La motion de censure est l'expression délibérée et sans équivoque du refus du gouvernement lui-même ou d'un de ses actes par l'Assemblée. Vous savez que certaines conditions sont mises à son exercice et que, d'autre part, la non acceptation d'une motion de censure entraîne, par contrecoup, l'acceptation d'une loi qui n'aurait pas trouvé de majorité positive.

Voici, me semble-t-il, les traits essentiels du parlementarisme limité, il y en a d'autres, par exemple la limitation des sessions, mais ils sont secondaires.

Ce régime a produit de bons résultats. Il a permis une activité législative intense ; il a été possible d'accomplir de grandes réformes, même de refaire le Code Napoléon notamment en matière de régimes matrimoniaux. D'autre part, il y a eu stabilité gouvernementale : deux ministères en un septennat.

Mon appartenance politique vous indique que j'estime très haut ces succès et que je leur donne la priorité sur les critiques. Mais, actuellement, le problème est de savoir si ces avantages, d'une part n'ont pas été payés trop cher, si surtout ils pourront être conservés, dans un inévitable retour du pendule constitutionnel.

Trop souvent, il n'y a pas de discussion parlementaire véritable. Le régime, en ce qui concerne sa partie législative et parlementaire, n'est pas institutionnalisé. L'image du Président a été burinée à la fois par l'intéressé, par l'événement et aussi par l'opposition elle-même. Mais, en contrepartie, les relations avec le Parlement, le rôle même du Parlement restent très incertains. C'est pour lui "la nuit et les nuages" de sinistre mémoire.

La constitution de 1958 contenait, comme toutes les constitutions, des virtualités diverses. A leur naissance, les constitutions sont comme des enfants, représentant des possibilités multiples. La constitution de 1958, pouvait être une constitution sénatoriale. (C'est ce que j'ai montré dans un petit livre écrit dès septembre 1958 : Pour comprendre la nouvelle constitution, Paris, le Centurion) ; elle pouvait aussi engendrer un néo-parlementarisme. C'était le projet personnel de M. Michel Debré.

Il n'y a pas eu de constitution sénatoriale, à la suite d'un événement doublement imprévu : l'élection d'une Assemblée gouvernementale et d'un Sénat oppositionnel, alors que l'on attendait l'inverse. Quant au néo-parlementarisme, "limité et arbitré" de M. Michel Debré, il a été emporté par les événements de 1959, la guerre d'Algérie et les référendums. Ce qui fait qu'actuellement il n'y a plus qu'un résidu de parlementarisme mince et précaire, avec un bicamérisme plus affaibli encore.

Quelles en sont les raisons ?

La première, c'est que la responsabilité politique fondamentale est effectivement passée du gouvernement au Président, que la politique du pays est devenue son affaire propre. A mon avis la translation était déjà impliquée dans certaines des dispositions initiales de la constitution ; elle l'était surtout dans le choix de la personnalité appelée à la présidence. Le contrôle est ainsi passé finalement au peuple. La censure parlementaire devient une procédure d'éviction, puisque en dernière analyse, l'Assemblée, comme un joueur de bridge qui n'aurait pas de jeu, passe la parole au peuple.

Quant aux autres modes de contrôle leur insuffisance s'est révélée totale. Il y a des pièces de la constitution qui ont été déjà complètement emportées par l'événement, le vote personnel par exemple ; il y a aussi des échecs patents, celui par exemple, de la question orale, avec ou sans débat. Celle-ci, comme la morale de cer-

tains philosophes, est "sans obligation ni sanction". Il en est résulté un large absentéisme. Il a fallu à l'Assemblée nationale modifier les jours et les heures pour lui retrouver quelque assistance ; au Luxembourg, placée le mardi, elle permet à nombre de sénateurs de n'arriver que le mercredi matin.

La subordination du Parlement est également sensible en matière de législation. Le gouvernement dispose de procédures multiples dont il a quelque peu abusé ; abusé de l'ordre du jour prioritaire de façon à ne plus laisser aucune place aux initiatives parlementaires lorsque celles-ci lui déplaisent ; abusé de la commission mixte, ce lieu de retrouvaille des deux assemblées est devenu une sorte de ménage à trois, le gouvernement s'y introduisant avec constance et indiscretion ; abusé enfin, du système du vote implicite sur des sujets majeurs.

Mais, il y a plus grave encore, et c'est sur quoi je voudrais spécialement attirer votre attention, puisque je m'adresse ici à de nombreux et excellents juristes.

La loi doit être "nationalisée", en son fond, comme disait le premier professeur de droit constitutionnel à la Faculté de Droit de Paris, Pellegrino Rossi. Elle ne peut l'être ordinairement que par l'intervention effective des représentants du pays. Autrement, elle n'est qu'un commandement extérieur d'un pouvoir dynastique, bureaucratique ou technocratique, étranger à ceux à qui elle s'adresse.

Mais la loi doit, aussi, être appliquée telle que le législateur l'a voulue. Or, dans le régime actuel :

- Le gouvernement peut ne pas appliquer la loi, en ne prenant pas les décrets d'application nécessaires. J'attends -cela va faire cinq ans au mois d'août prochain- l'application du texte que j'ai fait voter concernant les bourses rurales...

- Le gouvernement peut laisser la loi incomplète, en ne tenant pas compte des injonctions qu'elle contient. Une partie des lois actuelles sont des lois "injonctives", mais ces injonctions le gouvernement les laisse volontiers sans suite. C'est, de la sorte, qu'a été créé le conflit opposant gravement le monde rural et le gouvernement quant à l'application de la loi d'organisation et d'orientation agricoles, dite "Plan vert".

- Le gouvernement peut faire une fausse application de la loi, en ne se conformant pas à l'esprit dans lequel le Parlement a voté celle-ci. Actuellement, aucune voie de recours contre les carences ou les déformations ne s'ouvre aux Chambres, pas plus qu'aux particuliers pris individuellement. L'inertie du gouvernement est couverte par la théorie des "actes de gouvernement". Ceux-ci, que certains juristes, dans l'entre-deux-guerres avaient cru éliminer de notre Droit, reflourissent de plus bel. A la différence du passé les faussemens d'une loi ne peuvent plus que très difficilement être redressés par une autre loi, en raison de la distinction absolue du législatif et du réglementaire.

Que reste-t-il alors du parlementarisme ? Sa limitation n'est-elle pas une quasi élimination ? Une réponse pleinement affirmative forcerait sans doute la situation actuelle. Mais qu'en sera-t-il demain ? Ces questions, je le répète, ne sont pas des critiques du régime, elles sont pour moi la manifestation d'une inquiétude, d'une très grande inquiétude. Alors que tous les projecteurs sont braqués sur le chef de l'Etat, peu se préoccupent de la situation du Parlement et des parlementaires. Or, si le parlementarisme absolu est mort de ses excès, le parlementarisme trop limité risque de le ramener.

Une interprétation des constitutions françaises depuis 1789 suggère l'image d'un pendule dont les oscillations reconduisent, parce que l'on est allé trop loin dans l'autre sens, à des situations naguère abandonnées. A vouloir trop limiter le Parlement, on risque de le voir quelque jour renaître dans son omnipotence.

C'est pourquoi, aujourd'hui la plus urgente des tâches pour les politologues et pour les politiques français est de chercher les moyens susceptibles de rendre au Parlement un rôle suffisamment marqué pour qu'il y ait limitation sans élimination. Ces mesures ne sont pas impossibles à trouver. Peut-être même une interprétation différente des textes constitutionnels, y suffirait-il.

M. J.-J. CHEVALLIER.

Il me souvient qu'il y a sept ans, entre juillet et septembre 1958, des certificats d'orthodoxie parlementaire furent délivrés par de hautes autorités du droit constitutionnel et de la science politique au projet de constitution de la V^o République. J'ai l'impression que ces certificats ne seraient pas renouvelés à l'heure actuelle. Il me paraît difficile de contester le déclin de notre parlementarisme dans les faits et dans l'opinion. Mais il me paraît aussi que la vraie question est de savoir quel rapport existe entre ce phénomène et l'exercice de la souveraineté du peuple, autrement dit la démocratie. Et cette question là va, j'imagine, susciter de votre part, Messieurs, diverses prises de position.

Personne n'a oublié celle que défendit en termes fulgurants lors d'un précédent débat de notre Association notre ami René Capitant. En l'écoutant, je me disais que ces débats d'idées qui furent l'honneur de la tribune parlementaire française, l'historien notera peut-être qu'à une certaine époque ils se transportèrent du Palais-Bourbon à la rue Saint-Guillaume ! Je suis sûr que notre discussion de ce matin va confirmer ce point de vue, flatteur pour notre Association !

M. CAPITANT.

J'ai écouté avec énormément d'intérêt l'exposé de Marcel Prélot, avec cette amitié qui n'a cessé de nous lier depuis le concours que nous avons préparé et passé

en même temps. Mais aujourd'hui je dois dire que sans être en désaccord avec lui je ne suis pas complètement en accord avec son analyse. Peut-être est-ce parce que lui voit fonctionner le régime du sein du Sénat alors que moi je le vois fonctionner du sein de l'Assemblée nationale, et que je n'ai pas le même sentiment que lui sur l'importance que conserve l'institution parlementaire.

Vous appartenez, mon cher ami, à une faible minorité qui appuie le gouvernement au sein de l'Assemblée sénatoriale. Vous êtes, dans une situation comparable à celle que j'ai connue autrefois, dans la première législature, où je n'avais guère à présider qu'un groupe de 25 membres, où nous étions obligés de nous mettre en hérissos à l'intérieur d'une assemblée de plus de 600 membres qui nous était hostiles. Nous ne pouvions pas prendre la parole sans que notre voix fut couverte par les huées, et nous avions le sentiment d'être une petite minorité opprimée. Peut-être le pessimisme qui s'est fait jour à certains moments de votre exposé est-il le reflet de cette situation difficile où vous êtes à votre tour plongés.

Mais quant à moi, si vous me permettez de faire cette comparaison psychologique, la situation est tout à fait différente. Je ne suis plus du tout dans le petit groupe minoritaire, j'appartiens au contraire à un énorme groupe majoritaire qui pèse de tout son poids sur les décisions de l'Assemblée, qui les détermine. Les situations sont complètement renversées par rapport à celle que j'ai connue autrefois. Ce renversement a d'autant plus été sensible pour moi que je n'ai pas appartenu aux assemblées intermédiaires et que je suis passé sans aucune transition d'un extrême à l'autre.

Peut-être, me direz-vous, cette force de ma majorité, cette force du groupe auquel j'appartiens, faite entièrement de la puissance de gouvernement, n'en est que le reflet, et que je me vante de ce qui ne m'appartient pas. C'est là que je voudrais justement redresser un peu votre exposé, ou du moins l'impression qu'il a pu faire.

Les moments où le conflit survient entre la majorité et le gouvernement sont plus nombreux que vous pouvez le penser. Avant-hier encore, dans une Assemblée qui n'était pas très peuplée, nous discutons un texte mineur devant le représentant du gouvernement, notre collègue Jean Foyer, et un conflit a surgi entre la Commission des Lois et le gouvernement, sur les frontières qui séparent le domaine réglementaire du domaine législatif. J'ai soutenu, comme je le fais constamment à la Commission des Lois, qu'il n'était pas admissible que le législateur institue des pénalités sanctionnant des infractions à des dispositions réglementaires à prendre par le gouvernement. J'estime, conformément au texte de la Constitution, et plus encore à son esprit, que l'institution de peines, au moins correctionnelles ou criminelles, est un privilège du Parlement. Je me refuse à donner un blanc-seing, à donner délégation de ce pouvoir au gouvernement. Foyer l'a réclamée, nous lui avons dit, "non", il est parti furieux, mais il y avait le vote de l'Assemblée.

M. PRELOT

Au Sénat il n'est pas venu.

M. CAPITANT

C'est un autre problème, c'est le problème du Sénat qu'il ne faut pas confondre avec le problème du Parlement, car le Parlement c'est essentiellement la majorité à l'Assemblée nationale, cela l'a toujours été, ce n'est pas la Chambre des Pairs, c'est la Chambre basse. Si bas que nous soyons placés c'est nous qui pouvons faire contre-poids au gouvernement, ce n'est pas vous, et votre réflexion explique en effet la différence de point de vue qui existe entre les observateurs qui sont au sein du Sénat et ceux placés au sein de l'Assemblée nationale.

Par conséquent, même dans la discussion de l'Assemblée nationale il y a des conflits, parfois très vifs, entre le gouvernement et la majorité. Ces conflits sont encore beaucoup plus fréquents et beaucoup plus nombreux si vous assistez, avant ou après la séance publique, aux délibérations qui ont lieu entre la majorité et le gouvernement, non pas dans l'hémicycle mais dans la salle Colbert, la plus grande des salles de commissions, et la seule qui puisse actuellement donner asile au groupe majoritaire de l'U.N.R. - U.D.T. Ces réunions ne sont pas publiques, mais sont tout de même la réalité du régime parlementaire, et si nous voulons faire de la science politique, sans nous contenter d'être des juristes, nous devons tenir compte de toutes les réalités. Ces rapports privés entre la majorité et le gouvernement sont à mon avis une des sources essentielles qui nous permettent de connaître et d'apprécier le régime parlementaire actuel. Nous voyons là la majorité constamment traversée de courants oppositionnels, nous voyons les députés rentrant de leurs circonscriptions, ayant reçu la visite des syndicats agricoles ou des syndicats ouvriers, ayant tâté l'opinion, inquiets, se demandant s'il est vrai qu'il faut marcher dans ce sens, ou si au contraire il ne faudrait pas faire machine arrière, pleins de doutes, pleins de ressentiments et d'amertume souvent, débordant la plupart du temps le malheureux président du groupe, exigeant que les ministres viennent eux-mêmes, et souvent le Premier Ministre. Des débats extrêmement durs se déroulent dans cette enceinte.

Le gouvernement il est vrai, doté d'armes puissantes dont l'arme suprême est la dissolution, a des moyens de ramener l'homogénéité dans cette discussion, mais très souvent il est amené à faire des concessions, des concessions terribles. On se met ainsi d'accord d'avance sur les amendements que le gouvernement s'engage à respecter. Et vous avez ces amendements déposés en séance, que le gouvernement accepte, sans discussion ni sans résistance apparente si l'on s'en tient aux débats publics, mais en réalité après une discussion qui a été souvent longue et acharnée si vous tenez compte de ces débats privés dans la salle Colbert ou dans les commissions qui font venir le gouvernement.

Par conséquent le gouvernement dépend toujours d'une majorité parlementaire. Cette majorité n'est pas inconditionnelle, mais il y a des moyens constitutionnels de maintenir en elle la cohésion, surtout il y a désormais l'arbitrage populaire... A mon avis cependant le gouvernement dépend toujours d'une majorité parlementaire dont les votes lui sont souvent très difficiles à acquérir, et c'est par là, me semble-t-il, que notre régime reste bien parlementaire.

Et le jour où la personne du président de la République aura changé, où l'influence du magistrat suprême sur le Parlement et sur l'opinion sera moins grande, car ce jour là il y aura évidemment une différence de degré, le débat entre la majorité parlementaire et le gouvernement, ou même entre la majorité parlementaire et le président de la République, sera plus difficile. Il arrivera nécessairement que, parfois, la majorité parlementaire l'emporte sur le chef de l'Etat, et l'oblige à donner sa démission. Le caractère équilibré du régime apparaîtra alors plus nettement encore qu'ils n'apparaît aujourd'hui.

Mais pour terminer sur un point d'accord plus grand avec vous, je conviendrais volontiers, que la distinction entre le domaine réglementaire et le domaine législatif a été très mal tracée dans la constitution. Je l'ai dit dès le début et j'ai été amené à rappeler fréquemment que c'est le point faible de la Constitution. Je m'efforce, dans la jurisprudence de la Commission des Lois comme dans celle de l'Assemblée, de donner une interprétation extensive de la notion de pouvoir législatif. Je n'admets pas que l'on prétende qu'il y ait deux pouvoirs plus ou moins égaux, comme le disait Bertrand. Mon opinion est restée celle que j'exprimais déjà à Tokyo, sur un des documents assez sommaires que je possédais sur la Constitution. Je crois qu'il faut une subordination du règlement à la loi, subordination qui d'ailleurs existe encore dans une large mesure puisque le règlement est soumis à la légalité, qu'il relève des juges administratifs. Ce qui est nouveau, et ce qui est légitime, c'est que la loi, dans le régime actuel, n'est plus l'oeuvre exclusive du Parlement, mais celle soit du Parlement soit du peuple. Il y a un arbitrage populaire en matière de législation, arbitrage qui peut être provoqué par le président de la République. Cet élément nouveau, est à mon avis l'élément salutaire, celui qui représente un progrès dans la conception de la démocratie, et non l'idée d'un règlement égal à la loi qui, théoriquement, est une absurdité, et qui ne réside pas à l'épreuve des faits.

M. DUVERGER

Monsieur le Président, je crois que votre interprétation qui tend à faire de cette maison une sorte de néo-Parlement se trouve un peu justifiée par le fait que, comme aux grandes époques des débats parlementaires, c'est un membre de l'opposition qui se trouve presque amené à arbitrer, je ne dirai pas un conflit, mais ce que l'on pourrait appeler un dissentiment entre les membres de la majorité. Je voudrais me borner à trois remarques.

Dans le très intéressant exposé de M. Prélot il me semble qu'il y a d'abord des limitations au pouvoir parlementaire qui ne datent pas de la V^e République. Que par exemple le gouvernement puisse ne pas appliquer la loi en ne prenant pas les règlements d'administration publique nécessaires, c'est une chose que personnellement j'ai dénoncée dans une édition antérieure au 13 mai 1958 de mon Manuel de Droit constitutionnel, et, sauf erreur de ma part, en me basant sur une bibliographie qui existait déjà à l'époque, et notamment sur un article de M. Hauriou qui s'appelle "Le droit de ne pas appliquer la loi".

Deuxième remarque. Il y a des limitations au pouvoir parlementaire qui me paraissent actuellement tenir beaucoup moins à la Constitution, beaucoup moins même à la façon dont les pouvoirs publics, et particulièrement le pouvoir présidentiel, interprètent la Constitution, que tout simplement aux députés, aux sénateurs, et à la persistance de certaines mentalités et de certaines traditions. Je voudrais prendre quelques exemples.

Je déplore moi-même beaucoup que le mécanisme des questions orales n'ait pas été un mécanisme qui aboutisse à ce contrôle quotidien de l'action gouvernementale par le Parlement qui serait essentiel. Or à mon avis c'est autant par la faute des parlementaires, et probablement plus par la faute des parlementaires que par la faute du gouvernement, s'il en est ainsi. Ce n'est pas tellement l'absence de sanctions, car sauf erreur de ma part, en Grande Bretagne le jeu des questions est un élément fondamental du contrôle parlementaire, mais les questions ne mettent jamais réellement en cause l'existence du gouvernement.

On aurait probablement d'autres exemples, le fait par exemple que l'absentéisme parlementaire ait abouti à faire que le vote personnel ne joue pas. Ce n'est certainement pas l'esprit de la Constitution ni la volonté de l'Elysée qui fait que le vote personnel ne joue pas, c'est la puissance formidable de traditions qui remontent chez nous très haut, et sur ce point l'échec de la Constitution vient essentiellement du Parlement.

Ma troisième remarque touche au fond du problème, car les deux précédentes ne concernaient que des questions de détail. Est-ce que finalement la faiblesse du Parlement, qu'a enregistré M. Prélot, à l'heure actuelle, vient de la Constitution interprétée dans le sens que nous savons, et par qui nous savons, ou bien ne vient-elle pas tout simplement du fait qu'il y a une majorité parlementaire disciplinée, qui fait que le Parlement ne peut pas à la fois se livrer à la petite guerre quotidienne, et en dehors de la petite guerre quotidienne mettre en cause l'existence du gouvernement ?

Faisons un rêve si vous voulez. Supposons qu'à la fin de 1962 les électeurs aient envoyé à l'Assemblée nationale une majorité différente. Est-ce que vous pensez qu'il aurait été possible de maintenir le gouvernement appuyé sur la politique actuelle ? Est-ce que vous pensez même que finalement le président de la République n'aurait pas été acculé à se soumettre ou à se démettre ?

Je crois que l'interprétation de M. Prélot, interprétation traditionnelle du parlementarisme français, s'oppose au parlementarisme britannique qui aboutit à ceci : c'est que s'il y a une majorité parlementaire le Parlement n'est plus grand'chose. Finalement j'imagine que si nous avions ici un professeur de droit constitutionnel britannique il pourrait faire un exposé à la suite de celui de M. Prélot pour nous montrer que le Parlement de Grande Bretagne n'a pas beaucoup plus de pouvoirs, n'a pas beaucoup plus de possibilités que le Parlement actuel, tout simplement parce que les mécanismes majoritaires font qu'il n'est pas possible, en Grande Bretagne, de donner au Parlement cette prépondérance qui vient, dans mon esprit, non pas tellement de la logique parlementaire que d'une mauvaise application de cette logique.

Voilà je crois ce qui est fondamental. Quand M. Prélot nous dit en passant que si nous n'avons pas un régime parlementaire, s'il y a une limite au parlementarisme, une dégradation du parlementarisme, cela est dû en partie à l'absence de bicamérisme, je dois dire que cela m'a aussi fortement étonné. Est-ce que dans son esprit le parlementarisme a disparu à Oslo ou à Copenhague où, sauf erreur de ma part, il n'y a qu'une seule Chambre ? Est-ce que le parlementarisme est moribond en Grande Bretagne où le pouvoir de la Chambre des Lords l'apparente plus à une institution, d'ailleurs remarquable, Monsieur le Président, l'Académie des Sciences Morales et Politiques, qu'à une assemblée parlementaire ? C'est une question que l'on peut se poser, et nous touchons là aussi le fond du problème. Si quelqu'un de l'opposition peut tout de même se sentir assez proche d'un représentant du parti gouvernemental, je dois dire que je me sens assez proche de M. Capitant en ce qui concerne cette idée que le parlementarisme, c'est finalement l'expression d'une majorité à travers la Chambre élue par le suffrage universel. Le fait que M. Prélot ait cité Royer-Collard est très caractéristique : Royer-Collard, cela se situe dans ce parlementarisme au suffrage restreint dans lequel la nation était une entité qui n'avait que des rapports assez éloignés avec le peuple réel, la nation exprimée par le suffrage universel. Je crois que tant que l'on pensera que pour restaurer le parlementarisme il faut aller dans ce sens, tant que l'on pensera qu'il faut revenir soit vers une résurrection des pouvoirs de l'Assemblée issue du suffrage restreint, soit vers cette sorte de souveraineté parlementaire opposée à la souveraineté nationale, j'ai l'impression que l'on fera fausse route. Il n'y aura pas de restauration possible du Parlement dans la mesure où le Parlement ne retrouvera pas un contact avec l'opinion publique, et c'est uniquement à travers le suffrage universel et le jeu des majorités qu'il peut retrouver un tel contact.

Ma conclusion est tout à fait opposée à celle de M. Prélot ; ce n'est pas du tout en restaurant le bicamérisme que l'on restaurera l'institution parlementaire, c'est plutôt en allant vers l'idée qu'il y a une Chambre élue au suffrage universel et qu'il faut que la Chambre élue au suffrage universel ait la possibilité de faire équilibre au Président. C'est un problème très important, qui ne me paraît pas se situer dans la ligne d'un parlementarisme à la Royer-Collard.

M. GOGUEL

J'hésite un peu à prendre la parole, Monsieur le Président. M. Capitant a en somme dit tout à l'heure que d'un poste d'observation comme celui où je me trouve, on voit mal les choses, on ne voit pas ce qui se produit dans la réalité. Je vais donc essayer de me placer d'un autre point de vue.

Il me semble que l'on doit distinguer, quant au rôle possible du Parlement dans la vie politique d'une démocratie, deux fonctions qui sont complètement différentes l'une de l'autre, et dont la confusion, sous la IIIème République (au moins dans sa phase de décadence qui commence peut-être plus tôt que 1930) et sous la IVème République, a précisément provoqué la crise du parlementarisme à la française. De ces deux fonctions la première consiste à donner naissance à un gouvernement, la

seconde, qui se divise en deux parties, est de contrôler le pouvoir et de légiférer. Je pense qu'il est extrêmement caractéristique, M. Prélot l'a d'ailleurs souligné, que la presse ait conféré au terme d'"investiture", qui n'a existé vraiment dans notre droit public que de 1946 à la révision de 1954, une pérennité que rien ne justifie. Je suis toujours surpris, et un peu agacé, chaque fois que je vois, dans le compte-rendu d'une discussion quelconque celle de certains clubs récemment, par exemple, qu'on parle de gouvernement "investi" par l'Assemblée Nationale. En réalité la création du vote d'investiture a été, en 1946, l'aboutissement d'une évolution de fait, extrêmement fâcheuse à mon avis, et on s'en est aperçu dès 1954. Dans un régime parlementaire véritable le pouvoir ne devrait pas "procéder", pour reprendre un terme de Bayeux, du Parlement, et le gouvernement ne devrait pas avoir à être "investi" par un vote parlementaire. argl!

Je voudrais ici, dans une petite parenthèse, apporter un complément à ce que disait M. Prélot sur l'évolution de la Vème République.

A vrai dire, la lettre du texte de la Constitution ne me paraît guère pouvoir être interprétée autrement que comme comportant, pour un gouvernement nommé par le président de la République, l'obligation de soumettre son programme (dans un délai non précisé) à l'approbation de l'Assemblée Nationale. Il y a dans le texte constitutionnel en ce qui concerne la déclaration de programme un indicatif présent qui semble d'autant plus avoir valeur d'impératif qu'en ce qui concerne les déclarations de politique générale qui peuvent être faites plus tard, il y a un "éventuellement", qui prouve que cette fois-ci, il n'y a plus obligation. En somme le texte de la Constitution, tel qu'il est rédigé me semble comporter automatiquement, pour tout gouvernement qui vient d'être nommé, l'obligation de soumettre son programme à l'approbation de l'Assemblée. Ce n'est certes pas une investiture, mais c'est une intervention du Parlement dans les premières semaines de l'existence d'un Gouvernement, qui n'en a pas moins la plénitude de ses prérogatives avant cette intervention.

En janvier 1959 effectivement, vous le verrez si vous consultez l'Officiel, la lettre par laquelle le Premier Ministre a prévenu le président de l'Assemblée nationale qu'il comptait se présenter à telle date pour exposer son programme devant l'Assemblée nationale et lui demander son approbation, ne comportait aucune allusion à une décision du Conseil des Ministres à ce sujet : c'était donc bien de l'application automatique d'une prescription constitutionnelle qu'il s'agissait. En avril 1962, au contraire, lors de la formation du gouvernement Pompidou il y a eu une différence significative : le nouveau Premier Ministre fait connaître au président de l'Assemblée nationale que le Conseil des Ministres avait décidé de soumettre le programme du gouvernement à l'Assemblée nationale, ce qui impliquait, a contrario, qu'il aurait pu décider de ne pas le faire. Il y avait là déjà une première modification par rapport à ce qui s'était fait en 1959. Vient le vote de censure, la démission du gouvernement suivie de la dissolution, et après les élections, la nomination d'un nouveau gouvernement ; or ce nouveau gouvernement qui existe encore aujourd'hui n'a jamais soumis de déclaration de programme à l'Assemblée nationale : il lui a soumis, en décembre 1962, une déclaration de politique générale. Les variations du vocabulaire - déclaration de programme sans décision du Conseil des Ministres en janvier 1959, déclaration de programme, mais sur décision du Conseil des Ministres en avril 1962,

déclaration de politique générale après la nouvelle formation du gouvernement au mois de décembre 1962 - marquent bien une évolution de fait. Les constitutions comportent toujours différentes virtualités ; en ce cas l'évolution a été de plus en plus, c'est manifeste, dans le sens d'un système dans lequel le gouvernement doit la plénitude de son pouvoir à l'acte de nomination signé par le Président de la République et ne doit rien de son pouvoir à l'approbation de son programme par l'Assemblée nationale. Il n'y a donc plus trace de l'investiture, il n'y a même plus trace de ce qui était la coutume de la III^{ème} République, sans en être le droit écrit, d'après laquelle un gouvernement devait toujours obtenir un vote de confiance de la Chambre des Députés avant de se mettre à gouverner. Voilà donc, je crois, une évolution de fait qu'il faut relever.

Cette évolution, je l'avoue, je pense qu'elle correspond aux nécessités de la structure politique française ; l'existence d'une majorité, je le crains, est un fait exceptionnel, dont on ne peut pas être sûr qu'il se reproduira ; par conséquent il est nécessaire de prévoir que le pouvoir gouvernemental ne soit pas dépendant dans son origine du pouvoir parlementaire. Et je ne pense pas, à dire vrai, qu'il soit dangereux pour le Parlement d'avoir perdu une responsabilité qu'il exerçait extrêmement mal, et qu'il ne pouvait exercer qu'extrêmement mal, parce qu'il était divisé et parce que le point de vue des parlementaires était tel qu'ils ne pouvaient pas, lorsque la constitution des gouvernements dépendait d'eux, exercer cette responsabilité d'une manière efficace.

Je lis dans Le Figaro de ce matin une déclaration du Secrétaire général du Centre national des Indépendants Paysans - pour lequel nous devons avoir une grande considération, en tant qu'il représente une catégorie politique permanente dans notre pays, quel que soit le petit nombre de représentants qu'un accident politique a pu lui donner dans la Chambre d'aujourd'hui - je lis donc que M. Camille Laurens, parlant de M. Defferre, déclare :

"L'opposition théorique est fondamentale. Elle exclut pour nous tout rassemblement en une unique formation avec les partisans de M. Defferre. Elle ne nous paraît pas exclure toutefois la constitution d'une majorité de gouvernement sur un programme précis..."

Cette formule n'est-elle pas, en elle-même, parfaitement démonstrative du fait que l'on ne doit pas conférer au Parlement la responsabilité de constituer les gouvernements ou bien l'on aura toujours affaire à des gouvernements divisés, des gouvernements formés de partis opposés entre eux qui, après avoir compté leurs voix aux élections, donneront naissance à des gouvernements de coalition qui ne pourront pas ne pas se diviser sur les problèmes qui surgiront dans le cours de leur existence et, à propos desquels ils n'auront pas bâti le pénible compromis auquel ils devront leur naissance. Avec un tel système, on est assuré de revenir bien vite à l'instabilité ministérielle. En conclusion de ces remarques, je dois donc dire que je ne pense pas que ce soit diminuer le Parlement que lui retirer la responsabilité de donner naissance au pouvoir, car je crois que le Parlement français a été affaibli de façon dramatique, j'espère non décisive mais certainement très grave, par les longues

années au cours desquelles cette responsabilité, qu'il ne pouvait organiquement pas remplir, reposait cependant sur lui.

Mais il y a un second aspect du rôle du Parlement, le contrôle et la législation.

En ce qui concerne le contrôle je suis d'accord avec Maurice Duverger et avec le Recteur Marcel Prélôt pour constater que si le système des questions fonctionne mal en France ce n'est pas seulement la faute des parlementaires, en tout cas pas seulement la faute des parlementaires d'aujourd'hui ; c'est parce qu'il existe toute une tradition selon laquelle les questions sont longuement développées par leurs auteurs, lesquels seraient d'autre part extrêmement mécontents de recevoir une réponse brève. Je me souviens, au Conseil de la République, avoir entendu un jour M. Maurice Faure, alors Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères, répondre à une question orale sans débat, posée par M. Michel Debré, et dont le texte venait d'être lu par le Président de séance, par un simple "non" ; eh bien une telle réponse était, je le crois, assez dans la ligne de la tradition britannique. Celle-ci fait des questions un échange extrêmement bref mais extrêmement dense, dans lequel il arrive cependant le plus souvent que l'auteur de la question, et le ministre qui répond cherchent à mettre un peu plus d'humour que dans le "non" très sec et très net que Maurice Faure avait opposé à la question de M. Michel Debré. Mais le parlementaire français qui pose une question la pose le plus souvent sur un problème local, et il souhaite une réponse développée précisément parce qu'il s'agit d'un problème local, et c'est ainsi je crois que la procédure des questions dégénère.

Il faut ajouter certainement que le fait qu'il n'y ait pas de vote après les questions, étant donné la tradition du parlementarisme français, gêne les parlementaires ; à ce sujet je voudrais rappeler que lorsque M. Michel Debré était le spécialiste des questions avec débat au Conseil de la République, il ne s'intéressait presque jamais au vote qui suivait la question, il laissait M. Marcel Plaisant, président de la Commission des Affaires Etrangères, M. Marius Moutet, M. Borgeaud, président de la Gauche Démocratique et deux ou trois autres leaders du Conseil rédiger pendant une suspension de séance, dans la salle des conférences une proposition de résolution savamment balancée, acceptable à la fois par le Gouvernement et par les sénateurs qui désiraient exprimer un point de vue un peu différent de celui du ministre. Il ne se mêlait pas de ces pourparlers, il ne s'occupait guère du vote qui en résultait : ce qui l'intéressait c'était l'échange de propos plus ou moins long qui avait eu lieu entre lui et le ministre. Je crois que c'est cela le véritable esprit des questions, je constate qu'il est difficile de le rétablir, ou de l'établir en France, et je pense que les responsabilités à ce sujet sont partagées.

Mais il y a d'autres formes de contrôle. La législation actuelle, d'origine gouvernementale cependant permet aux assemblées de nommer des commissions d'enquête et de contrôle qui, c'est entendu, ne peuvent exister que pendant quatre mois, ne peuvent se reconstituer qu'au bout d'un an, et sont soumises à des règles de secret (lesquelles ont été introduites par une législation votée par le Parlement sous la IVème République à cause d'indiscrétions de membres communistes d'une commission d'enquête).

Mais ces commissions d'enquête et de contrôle seraient susceptibles d'exercer sur un certain nombre de problèmes techniques, de problèmes d'organisation administrative, de gestion des services publics, un contrôle parlementaire extrêmement efficace. Cependant on n'a pratiquement rien fait depuis six ans dans ce domaine. Pourquoi ?

Je crois que c'est parce qu'il existe une sorte d'esprit de démission chez beaucoup de parlementaires. Il y a trois ou quatre ans, j'ai appris qu'un membre du Sénat s'était plaint qu'il n'était plus possible de déposer des propositions de lois parce que le contrôle du Secrétaire général sur leur recevabilité était beaucoup trop strict. Or, effectivement, il est dans mes fonctions de m'assurer si une proposition de loi qui est déposée me paraît conforme aux critères de recevabilité établie par la Constitution ; si elle ne m'y paraît pas conforme, je le dis à l'auteur, et si lui pense qu'elle l'est, le Bureau du Sénat tranche. Seulement ce qu'il y avait de particulier, c'est que lorsque ce propos a été tenu, je n'avais jamais eu à exercer sur une proposition de loi risquant d'être irrecevable ce contrôle purement préventif, cette instruction préalable, qui ensuite devait se traduire par une décision du Bureau si l'auteur tenait à déposer son texte. Mais il s'était créé une légende selon laquelle on ne pouvait plus déposer de propositions de lois ; en réalité ce n'était pas vrai, des propositions de lois auraient très bien pu être déposées, et si elles n'avaient pas comporté création de dépenses il est bien entendu qu'elles auraient été purement et simplement renvoyées aux commissions et le Bureau du Sénat n'en aurait pas été saisi.

Autre aspect du même problème : l'ordre du jour complémentaire. M. Prélot a fait remarquer qu'en fait l'ordre du jour du Parlement était essentiellement aujourd'hui l'ordre du jour prioritaire et que l'ordre du jour complémentaire était très exceptionnel. Rien n'est plus vrai. Mais cela tient dans une certaine mesure d'abord à ce qu'il y a très peu de propositions de lois rapportées que l'on pourrait inscrire à cet ordre du jour complémentaire, et d'autre part à ce que les servitudes de la vie des parlementaires leur permettent très difficilement d'examiner une proposition de loi un jour autre que ceux prévus pour l'ordre du jour prioritaire. Il n'y aurait cependant aucune espèce d'impossibilité de droit à siéger à cette fin un samedi ou un lundi ; en poussant les choses à l'extrême, dans une assemblée ou l'esprit d'opposition l'emporterait complètement et si cette assemblée était vraiment décidée à voter une proposition de loi après l'ordre du jour prioritaire, elle aurait un moyen extrêmement simple pour cela, ce serait de repousser par voie de question préalable les textes inscrits à l'ordre du jour prioritaire en expliquant que puisque le Gouvernement chercherait à l'empêcher de discuter ce qu'elle tiendrait à discuter, elle repousserait tous les autres textes pour trouver le temps de discuter l'ordre du jour complémentaire. Au mois de septembre 1961, il y a eu une réunion du Parlement, décidée par les Chambres pendant la période d'application de l'article 16 où elles pourraient siéger de plein droit, le gouvernement a contesté le droit pour les Chambres de discuter des textes législatifs pendant cette réunion de plein droit hors des périodes de session. Mais le texte agricole que l'on voulait discuter a été écarté pour irrecevabilité, parce qu'il était du domaine réglementaire ; mais on aurait pu prendre l'initiative d'une proposition de discussion d'un autre texte, pour lequel cette irrecevabilité n'aurait pas joué, et démontrer ainsi au gouvernement qu'il n'avait pas de moyen juridique d'empêcher le Parlement de discuter une proposi-

tion de loi pendant une séance tenue hors session au titre de son droit de siéger pendant l'application de l'article 16. Il y a donc une multiplicité d'exemples qui démontrent que les textes actuels donnent au Parlement des possibilités plus grandes que celles qu'il utilise.

Alors pourquoi ne les utilise-t-il pas ? C'est évidemment la question que l'on se pose. J'ai l'impression que c'est une explication psychologique qu'il faut retenir, les partisans d'une extension du rôle du Parlement sont convaincus de vivre une période de parenthèse, ils sont convaincus que les choses redeviendront ce qu'elles étaient, et au fond ils n'attachent pas suffisamment d'importance à la mise en pratique des institutions actuelles pour essayer d'en tirer pour le Parlement toutes les virtualités d'influence et de contrôle que ces institutions comportent. Mais je pense qu'au fur et à mesure que les institutions dureront cette espèce de complexe d'infériorité s'atténuera en même temps qu'une génération de parlementaires sera remplacée par une autre, et que par conséquent les virtualités parlementaires que comportent les institutions actuelles ont plus de chances de se développer que de se restreindre. Ceci étant dit en ce qui concerne le contrôle du pouvoir et l'exercice du droit de légiférer, mais pas en ce qui concerne la participation du Parlement à la naissance des gouvernements, que le système actuel exclut à mon sens fort heureusement.

Et c'est en ce sens que ma conclusion ne sera pas pessimiste quant au rôle du Parlement. Sans doute je ne crois pas que les caractères présents de notre civilisation puissent permettre jamais à celui-ci de redevenir ce qu'il a été, je ne pense d'ailleurs pas que ce soit souhaitable, parce que je crois que les nécessités du gouvernement d'un grand pays industriel, dans la seconde moitié du XXème siècle, ne permettent plus que l'initiative vienne du Parlement, comme c'était le cas au XIXème siècle ; mais je crois que le Parlement peut rester à la fois l'organe du contrôle, l'organe par lequel l'opinion publique est informée des points de vue de l'opposition et de la majorité, et également l'organe irremplaçable par l'intermédiaire duquel on peut faire comprendre aux fonctionnaires ce que le public ne supportera pas ; c'est Herbert Morrison, je crois, qui résumait un jour la fonction de la Chambre des Communes en disant : son rôle c'est de faire comprendre au Civil Service ce que le public ne supportera pas. Il y a là une fonction que seul le Parlement peut remplir ; il est souhaitable qu'il puisse la remplir, et je crois qu'il pourra continuer à la remplir.

M. PUGET.

Nous descendrons d'un degré dans l'ampleur de ce débat. Je veux dire, à l'appui de ce qu'indiquait M. Capitant, que certainement une faiblesse de la Constitution actuelle est la répartition qu'elle a opérée entre l'article 34 et l'article 37, entre ce qui est réservé au législateur et ce qui appartient au pouvoir réglementaire. Depuis sept ans le Conseil d'Etat discute, à peu près chaque semaine, pour savoir si tel ou tel texte ressort du pouvoir législatif ou du pouvoir réglementaire,

et le Conseil constitutionnel a lui-même été obligé de délibérer à maintes reprises sur ce sujet. C'est un des points pour lesquels un supplément de clarté devrait être apporté.

A propos d'une remarque faite par M. Prélot, je dois signaler que le public n'est pas complètement désarmé en présence de la carence du gouvernement lorsque celui-ci s'abstient de prendre les règlements d'administration publique qui sont nécessaires pour l'application de la loi. En effet, si l'administration continue à méconnaître le texte d'une loi qui n'a pas été assortie d'un règlement d'administration publique, des recours peuvent être formés contre cette attitude de l'administration, et le succès sera obtenu lorsque la loi est suffisamment claire pour pouvoir être appliquée sans que le règlement d'administration publique soit intervenu. Il y a des cas nombreux où le règlement d'administration publique est nécessaire pour que la loi s'applique et pour qu'elle soit nettement compréhensible, mais dans le cas où la loi est très claire et où l'administration la méconnaît, un recours peut parfaitement être introduit et réussir. Voilà une précision que je voulais fournir.

M. LUCHAIRE.

Je ne voudrais pas apporter un démenti trop net à mon ami Maurice Duverger, mais je n'ai pas trouvé dans les propos de M. le Recteur Prélot et de M. Capitant un si profond dissentiment, en tout cas pas un litige d'une nature telle qu'il soit susceptible d'être soumis au Conseil Constitutionnel et ceci me permet donc de parler sans avoir à prendre position sur une question de la compétence de ce conseil.

M. Prélot nous a dit que le parlement U.N.R. est malheureux. Je rencontre parfois cet individu effectivement nouveau qu'est le parlementaire U.N.R. majoritaire, et j'ai souvent constaté que si la "hargne" se trouve ailleurs, la "grogne" se trouve effectivement dans ses rangs. Seulement M. Capitant nous a dit qu'au Palais Bourbon le parlementaire U.N.R. peut se défouler dans le salon Colbert où il a la chance de rencontrer les ministres, chance que n'ont pas les sénateurs, même U.N.R.

Je crois qu'effectivement tout cela est extrêmement vrai, mais des deux propos qui ont été tenus par M. Prélot et par M. Capitant, il ressort que la Constitution offre un certain nombre de virtualités, que M. Goguel a ensuite développées, qui permettraient d'animer plus qu'elle ne l'est en ce moment la vie parlementaire. En effet, peut-on véritablement donner une qualification objective au régime tant qu'il est animé par un homme de la dimension du général de Gaulle ?

M. Capitant a nettement dit qu'après lui il était bien certain que par suite de la diminution de gabarit (sinon de taille si l'on pense à certaines candidats) il y aurait évidemment des rapports un peu différents qui s'établiront entre le Pouvoir, puisque c'est ainsi que dans le public on l'appelle, et le Parlement.

Ces virtualités pourront-elles se développer ? Et, pour reprendre la question posée par le débat, est-ce que l'on aboutira ainsi à un parlementarisme limité, et

non pas annihilé comme il paraît au moins l'être à ceux qui ne fréquentent pas le salon Colbert ?

M. CAPITANT.

La lecture des débats publics confirme dans une assez large mesure déjà ce que j'ai dit tout à l'heure.

M. LUCHAIRE.

Je me demande -si vous me permettez de terminer mon propos- si lorsqu'un nouveau chef d'Etat sera en place la formation politique qui le soutient, ou la formation politique qui est l'émanation du chef de l'Etat actuel, cette formation politique représentant une certaine majorité aura plus de liberté, plus d'indépendance dans ses choix ? Il est certain qu'actuellement dans le salon Colbert on peut discuter d'un certain nombre d'amendements aux projets déposés par le gouvernement, mais les grandes options politiques que la France a faites et doit faire en ce moment ne sont pas déterminées dans les assises de l'U.N.R. Alors est-ce que plus tard précisé-ment, avec un autre chef d'Etat, est-ce qu'il en sera ainsi ? Est-ce que ces grandes options seront déterminées dans les assises d'une formation comme l'U.N.R. ? A ce moment il est bien certain que les conditions de fonctionnement de la Constitution seront extrêmement différentes, et que les virtualités qui s'y trouvent pourront être beaucoup mieux exploitées.

Mais je crains, et c'est là où je rejoins peut-être M. le Recteur Prélot, que dans la mesure où l'on abuse d'un certain nombre de techniques que la Constitution offre au Gouvernement on risque, au moment où se rétablira un certain équilibre, que le balancier aille à ce moment-là beaucoup plus loin que beaucoup ne le voudraient. Si l'on relit les commentaires de la Constitution tels que les avait faits M. Michel Debré on s'aperçoit qu'en se plaçant non sur le terrain juridique mais sur celui de l'art politique il estimait qu'un certain nombre de procédés techniques que la Constitution donne au Gouvernement ne doivent être utilisés que dans des cas exceptionnels. Peut-être les a-t-il lui-même utilisés dans des cas plus fréquents que ceux auxquels il avait songé lorsqu'il faisait ce commentaire, mais il est certain qu'à force de trop appuyer sur un mécanisme on risque de le briser pour l'avenir. Je crois que c'est la crainte qu'exprimait M. le Recteur Prélot.

Je voudrais maintenant, en terminant, descendre sur un plan un peu plus précis qui est celui du partage entre les compétences du Parlement et du Gouvernement.

Il est exact qu'au moment où ce partage a été fait cela s'est fait extrêmement rapidement, cela s'est fait en même pas 48 heures et les rédacteurs de la Constitution ont été parfaitement conscients de la faiblesse sur ce point de leur construc-

tion. Mais précisément pour cette raison ils ont prévu que les dispositions de l'article 34 pourront être précisées et complétées par une loi organique. Dans la mesure où il y a maintenant des travaux du Conseil d'Etat et du Conseil Constitutionnel je crois que cette répartition pourrait peut-être faire l'objet de cette loi organique : les commissions chargées des lois constitutionnelles dans chaque Assemblée et surtout leurs éminents Présidents pourraient peut-être songer à pareille loi organique.

Mais je crois que le principe de cette distinction est tout de même une bonne chose. J'avais été frappé à l'époque par un travail fait par M. Goguel qui avait montré que la nouvelle répartition des compétences amputait le Parlement d'environ un tiers de son activité législative antérieure ; mais dans ce travail M. Goguel soulignait que sur ce tiers de lois qui avaient été votées par le Parlement et qu'il n'aurait plus à voter avec le nouveau régime, la presque totalité des textes avaient été votés sans débat, par conséquent dans des conditions qui ne semblaient pas intéresser considérablement la vie parlementaire. Je pense donc que la répartition est une bonne chose mais qu'il faudrait sans doute en perfectionner l'aménagement.

M. GAUDEMET.

Je n'ai pas l'intention de discuter du déclin de l'institution parlementaire résultant de la Constitution actuelle, ni de l'interprétation qui a été donnée de cette Constitution. Mais je me demande, et c'est une réflexion faite par M. Goguel qui m'a incité à y penser, si le déclin de l'institution parlementaire n'a pas des raisons beaucoup plus profondes que les questions de pure conjoncture constitutionnelle et politique. B

En effet on peut remarquer une chose, c'est que ce déclin n'a pas attendu la Vème République pour se manifester. Déjà sous la IIIème et sous la IVème, alors que le Parlement avait la plénitude de sa compétence, bien souvent il n'hésitait pas à se décharger de cette compétence. La pratique des décrets-lois qui avait sévi sous la IIIème République et que l'article 13 de la Constitution de 1946 avait vainement tenté d'écarter, montrait bien une certaine faiblesse de l'institution parlementaire. Cette faiblesse n'est pas le privilège de la France et se retrouvait dans les pays étrangers. Ainsi en Grande-Bretagne que l'on cite volontiers en exemple, malgré l'adage que le Parlement peut tout faire, nul n'ignore que ce n'est pas le Parlement qui fait tout.

Alors, faudrait-il conclure à un déclin définitif de l'institution parlementaire ? Je ne le pense pas. M. Goguel rappelait tout à l'heure qu'il y avait une distinction fondamentale à faire entre les attributions du Parlement, une distinction entre ses fonctions législatives, ses fonctions de confection de la loi, et d'autre part les fonctions de contrôle.

En ce qui concerne la confection de la loi, je crois qu'il est tout de même très difficile, étant donné le caractère de plus en plus technique des règles auxquelles sont soumises les sociétés modernes, de laisser au Parlement le soin d'élaborer lui-même les règles techniques qui sont cependant celles qui commandent l'évolution

de nos sociétés. Pour n'en prendre qu'un exemple, celui du plan de développement économique, il semble extrêmement difficile que le Parlement qui ne dispose pas de tout l'outillage statistique, de tout le personnel administratif nécessaire pour l'élaboration d'un plan, que le Parlement puisse, dans l'élaboration de ce plan, adopter des positions et prendre des décisions d'une manière définitive ou opposer un contre plan au projet gouvernemental. Je ne pense pas que ce soit uniquement le domaine de la planification économique qui se prête mal à l'intervention ^{du} parlement. Il y a d'autres exemples, ainsi les problèmes de fiscalité qui ont été récemment débattus devant le Parlement, une assemblée parlementaire est-elle vraiment en mesure de les discuter d'une manière très approfondie ? Et la meilleure preuve c'est que, lorsque certaines séances sont prévues pour discuter de ces questions, d'une part les parlementaires y sont peu nombreux, et d'autre part il arrive que le Parlement n'utilise pas tout le temps qui est mis à sa disposition pour procéder à ces discussions.

Il semble donc qu'il y ait là une raison assez profonde du déclin des assemblées parlementaires. Le caractère de plus en plus technique de notre civilisation, les implications de plus en plus complexes de toutes les règles permettent à ceux que l'on appelle, avec une nuance d'hostilité, les technocrates, de jouer un grand rôle dans la société et dans l'édition des règles de droit. C'est pourquoi une règle comme celle de l'article 34 qui laisse un large domaine fermé au Parlement semble correspondre à une certaine évolution naturelle.

Ceci dit est-ce que le Parlement doit pour autant être condamné à disparaître ou, suivant la formule que M. Prélôt proposait, doit-il être annihilé ? Je ne le pense pas car il y a cette autre fonction du Parlement dont parlait tout à l'heure très savamment M. Goguel, cette fonction de contrôle qui me semble essentielle, qui a été une mission traditionnelle du Parlement, et qui me semble d'autant plus importante à assumer aujourd'hui que les techniciens, sous forme de technocrates ou de bureaucrates, qu'on les appelle comme on voudra, sont appelés à jouer un rôle de plus en plus développé dans l'Etat. Il serait extrêmement dangereux si ces hommes exerçaient leurs fonctions sans contrôle du Parlement. Le Parlement n'est peut-être pas à même d'édicter lui-même les règles qui vont régir la société, régir l'économie, régir les règles de la fiscalité, de tous ces domaines extrêmement techniques, mais le Parlement devrait être mis en mesure de contrôler d'une manière plus efficace l'Administration, étant donné le rôle de plus en plus considérable reconnu à cette Administration.

M. Goguel faisait allusion tout à l'heure à toute une série de dispositions qui permettraient au Parlement de jouer davantage ce rôle de contrôle, il en est une qui dans certains pays étrangers a reçu un certain succès, elle a, je le sais, une mauvaise presse en France, c'est l'institution de "l'ombudsman" que les Scandinaves ont imaginée, qui est maintenant répandue dans plusieurs pays, même quelquefois dans des pays voisins de la France. L'instauration de personnages qui seraient des techniciens, mais responsables devant le Parlement, choisis par le Parlement, et qui exerceraient un certain contrôle sur les technocrates au nom du Parlement sans supprimer le contrôle juridictionnel renforcerait d'une part le Parlement en lui donnant des moyens d'action dont il a été jusqu'à présent dépourvu, et d'autre part permettrait un contrôle plus efficace, qui constituerait en somme la sauvegarde de la démocratie devant les périls que l'omnipotence des techniciens risque de lui faire courir.

M. de BAECQUE.

Au point où nous en sommes du débat, beaucoup de choses ont déjà été dites et mon intervention visera plus à reprendre des remarques déjà faites qu'à soulever des questions nouvelles.

A ce titre, je voudrais revenir sur deux points qui me paraissent particulièrement importants et faire, sur une question plus limitée, une observation complémentaire.

La première question que je voudrais évoquer est celle de l'autonomie nécessaire du pouvoir exécutif dans un régime parlementaire.

Ici, je rejoins tout à fait ce que disait M. Goguel sur le problème du choix du chef du Gouvernement. J'ai suivi pendant cinq ans d'assez près comment était fait ce choix. M. Goguel a souligné les faiblesses du régime de l'investiture, vu du côté du Parlement ; je crois que du côté de l'exécutif ce n'était pas plus heureux et ces "tours de piste" ou toutes ces pratiques qui relevaient de la notion de "cirque" sont tout de même le signe d'un système qui n'était pas satisfaisant. Je crois qu'au surplus, sur ce point, le régime actuel de la Vème République correspond à quelque chose d'essentiel ; le terme même d'exécutif n'est peut-être pas tellement bon : je puis dire, depuis vingt ans que je reçois dans cette Maison de jeunes étudiants en année préparatoire, que pour eux le pouvoir exécutif est celui qui est chargé d'exécuter, et c'est absolument, à mon avis, une idée fausse. Le rôle du Gouvernement est un rôle qui comporte des initiatives et qui doit en comporter. Je crois donc, et ceci me paraît capital, que les règles et la pratique du régime parlementaire tel qu'il fonctionne présentement ne constituent pas une diminution du rôle du Parlement mais une remise en place de notions essentielles.

Le deuxième point sur lequel je voudrais revenir d'un mot, et je reprends là encore ce que disait M. Goguel, c'est le rôle de tribune publique que représente le Parlement. Je crois que le seul fait qu'elle existe est, en soi, considérable. C'est une fonction essentielle du Parlement ; le seul fait que le Gouvernement soit appelé à faire des déclarations publiques, quand un événement important se présente, qu'il soit amené à discuter publiquement ses projets, est en soi déjà quelque chose qui permet de parler d'un régime parlementaire. Si je me réfère à mon expérience personnelle, je puis évoquer l'époque où je suis entré dans l'Administration. Il n'y avait alors aucun débat, c'était la période de la guerre, et l'on avait effectivement l'impression que, par la force des choses, la technocratie tendait à s'exercer sans contrôle. Le seul fait d'un débat public est donc en soi une chose fondamentale et le Parlement n'aurait encore que ce rôle là, qu'à mon avis il resterait très important.

Je crois, au surplus, qu'ainsi le Parlement, par son existence, permet le dialogue ; sans doute ce dialogue n'est-il présentement pas absolument satisfaisant, il est souvent difficile à établir mais, tout de même, j'ai sous les yeux l'exemple d'un débat, sur un point précis concernant la Fonction publique, pour un texte actuellement encore pendant devant le Parlement où les améliorations du texte ont très lar-

gement résulté de cette obligation pour le Gouvernement de le soumettre aux assemblées. Le plus souvent, en effet, le Gouvernement doit élaborer les textes parce qu'il en a les moyens et que c'est normalement de son rôle, mais l'existence d'un débat devant le Parlement est l'occasion d'améliorer ces textes, ne serait-ce qu'en raison de l'obligation où l'on se trouve de les expliquer à des hommes qui sont moins techniciens que ceux qui les ont élaborés et qui, de ce fait, ramènent les choses à l'essentiel, et l'on arrive ainsi à la rédaction des amendements qui sont une des formes du dialogue.

On trouve là le problème de la pratique actuelle du vote bloqué. Ce qui me paraît intéressant à noter c'est que le vote bloqué est tout de même indispensable dans certains cas pour clore un débat ; alors, il ne diminue pas le rôle du Parlement : il y a eu au cours de la dernière session un exemple qui me paraît très bon, le vote de la loi sur les pensions. Il y avait plus de 100 amendements dans les deux Assemblées, la première lecture a donné lieu à la discussion de tous les amendements, à la deuxième lecture il y avait encore autant d'amendements. A ce moment-là le Parlement a abusé de son rôle et risquait de tomber dans une discussion, non plus d'intérêt général, mais de cas particuliers. Par la procédure du vote bloqué en seconde lecture après qu'en première lecture on eût largement étudié les différents amendements et adopté certains d'entre eux, on arrive à quelque chose d'assez satisfaisant et qui sauvegarde le rôle réel du Parlement. Dans la même ligne de ces observations, je dirai qu'en ce qui me concerne, ce qui me choque le plus dans la procédure que M. Prélot a évoquée tout à l'heure de l'adoption directe par le référendum d'une modification constitutionnelle c'est que justement elle retire toute possibilité de discussion et d'amendements ; on a un texte que le peuple souverain peut adopter ou repousser par référendum, par "oui" ou par "non", mais qu'il ne peut absolument pas modifier.

Ainsi donc, ces diverses procédures sauvegardent un rôle fondamental du Parlement qui n'est pas du tout négligeable même actuellement et qui pourrait sans doute se développer dans l'avenir.

Dernier point de détail. On a parlé de la non application de la loi par le gouvernement. J'ai quitté le Conseil d'Etat, d'une manière active, depuis quelque temps, et je fais peut-être une erreur, mais je crois qu'un arrêt récent a admis, dans une espèce assez particulière où la loi prévoyant avec précision un règlement d'administration publique pour fixer une indemnisation dans un cas déterminé, que la responsabilité pécuniaire de l'Etat était engagée pour non parution du décret. Je crois que dans cette voie là il y a un approfondissement de la jurisprudence qui n'est pas sans intérêt. Cela dit, il faut bien reconnaître qu'effectivement on n'ira jamais très loin dans ce domaine.

M. J.-J. CHEVALLIER.

Ce rôle du débat public, il semble bien qu'il soit négligé et que ce qui se passe au Parlement c'est une question de prestige psychologique, indépendante des

mécanismes dont on a parlé ; ce qui se passe, on peut dire que cela n'intéresse personne dans ce que l'on appelle les forces vives de la nation.

(protestations)

M. GOGUEL.

Au moment de la discussion du plan d'orientation les discours Defferre et Debré ont intéressé la nation.

M. de BAECQUE

Les grands débats constitutionnels l'année dernière sur le rôle du Premier Ministre, les grands débats de politique étrangère sont tout de même suivis.

M. J.-J. CHEVALLIER.

Justement sur la politique étrangère j'ai l'impression que le rôle du gouvernement a beaucoup baissé. J'ai l'impression que l'opinion la plus générale, si je compare à l'impression que j'avais il y a quelques années, même en plein déclin de la IVème République, c'est une question de prestige psychologique.

M. BLAMONT.

Je ne suis pas tellement pessimiste pour l'avenir, mais je trouve la situation mauvaise pour le présent. Tout se passe comme si le gouvernement et le Parlement étaient vis-à-vis l'un de l'autre sinon dans une situation de méfiance, dans une sorte d'état d'opposition où le désir de collaboration n'est guère plus vif d'un côté que de l'autre. Si nous prenons par exemple le rôle législatif du Parlement dont j'entendais parler tout à l'heure, il faut bien se rendre compte, tant en ce qui concerne les textes constitutionnels qu'en ce qui concerne les textes réglementaires, que tout permet au gouvernement de faire prévaloir sa thèse ou sa volonté dans n'importe quel débat, par le moyen notamment des amendements du gouvernement ou du vote bloqué. Le Parlement ne peut espérer faire adopter quoi que ce soit, même un amendement, s'il n'obtient pas l'accord du gouvernement. De telle sorte que lorsque l'on parlait tout à l'heure de modifier l'article 34 par une "simple" loi organique je pensais : encore faudrait-il que l'on ait le sentiment qu'elle puisse passer. Car, combien de modifications des ordonnances organiques le gouvernement a-t-il accepté depuis 1959 de laisser passer ? Deux modifications intéressant directement le statut parlementaire, c'est à-dire l'une la saisine du Conseil constitutionnel en matière d'immunité parlementaire et l'autre les dates des vacances des travaux parlementaires.

M. GOGUEL.

Un troisième texte sur les possibilités de délégation de vote, la durée des mandats...

M. BLAMONT.

Vous constatez ce que je disais, il s'agit du statut personnel des députés ou sénateurs, mais rien de fondamental n'est passé, et dans la situation actuelle je doute qu'un accord puisse intervenir entre Parlement et gouvernement.

Maintenant, que le Parlement soit incompetent... J'entendais dire tout à l'heure que la présence des parlementaires était faible lors de la discussion des questions techniques, mais je crois que la meilleure condition, pour de tels débats, c'est qu'il y ait en séance 35 ou 50 députés ou sénateurs qui connaissent la question, qui s'y intéressent, qui savent la discuter/^{plutôt} que 300 parlementaires qui passant par le Palais Bourbon, entrent en séance, écoutent distraitemment une discussion technique qui ne les intéresse pas, la politisent, se dissipent et risquent de fausser les votes. J'en parle un peu franchement, mais avec mon expérience quotidienne.

En revanche la qualité des spécialistes est indéniable, et je n'en veux pour preuve précisément que ce débat sur la modification de l'imposition des sociétés où j'ai vu des parlementaires se donner beaucoup de peine non seulement pour comprendre mais pour essayer vraiment de trouver une meilleure solution, et généralement la trouver souvent avec l'accord du gouvernement, quelquefois même en le battant. Seulement il faut reconnaître que le ministre n'a pas usé de toutes les armes réglementaires dont il pouvait disposer. S'il n'avait pas accepté d'être battu, il ne l'aurait pas été, et d'ailleurs c'est seulement à la deuxième lecture que le gouvernement a obtenu ce qu'il voulait sur les points essentiels.

Par conséquent, en matière législative la situation n'est pas bonne parce que le Parlement ne peut plus faire prévaloir sa volonté à l'occasion de quoi que ce soit, de quelque chose que le gouvernement ne veut pas laisser passer. Qu'il en éprouve un certain découragement, c'est véritablement compréhensible. Mais s'il faut employer le mot de démission je l'emploierais plutôt s'agissant de la majorité, et c'est le mot de découragement que je l'emploierais plutôt pour l'opposition ; il y a une nuance entre les deux. Peut-être la majorité pourrait-elle faire un effort. Et cela nous amène aux débats de contrôle.

Passons sur les questions orales, elles ont plutôt connu un échec, cela ne correspond pas au tempérament politique français, et d'ailleurs l'échec est venu à l'origine des ministres qui supportaient avec peine d'être interrogés.

M. Goguel a fait allusion aux commissions d'enquête et de contrôle. D'abord elles ne peuvent durer que quelques mois, et à quels obstacles se heurteraient-elles

si elles voulaient essayer de pénétrer un peu dans les arcanes de l'administration ! Nous venons d'éprouver à l'Assemblée une très grande difficulté à obtenir que le gouvernement ouvre un peu l'armoire aux renseignements, et Dieu sait que les parlementaires y tenaient ! Les parlementaires de la majorité ont aidé le président et le Bureau à obtenir certaines satisfactions que jusqu'à présent ne leur avaient pas été accordées. Par conséquent je ne suis pas certain que les commissions d'enquête et de contrôle dont la durée est réduite à quatre mois, ce qui est très peu, pourraient obtenir un résultat quelconque. Tout autre serait la situation si au lieu de ce régime extrêmement restrictif nous avions un système comparable à celui des "hearings" américains. Alors là la publicité serait donnée aux enquêtes des commissions, les auditions de témoins qui seules sont publiques -les discussions ne le sont pas- auraient un attrait pour le public et il est certain que l'on ramènerait l'attention sur l'action du Parlement. Les commissions de contrôle seraient ainsi sûrement beaucoup plus efficaces.

Donc à l'heure actuelle qu'il s'agisse de législation ou de contrôle la situation n'est pas bonne. Pour l'avenir je ne suis pas pessimiste parce que c'est en réalité une question de personnes et de rapports personnels entre les Assemblées et chaque gouvernement. Le style des ministres, le style Pompidou n'est pas le même que le style Debré, le style Pisani n'est pas le même que le style Messmer lorsqu'ils viennent devant les assemblées. On peut parfaitement concevoir que des gouvernements ayant un style différent puissent avoir vis-à-vis des Chambres une attitude, et disons des prévenances, totalement différentes qui rendraient au Parlement une partie non seulement de son rôle mais de sa confiance en lui-même.

Or cette confiance en lui-même, et c'est par là que je voudrais terminer, où la retrouver ? A cet égard, je crois intéressant de donner des renseignements statistiques que je tiens du directeur du Journal Officiel. A propos d'une tout autre affaire le directeur du Journal Officiel m'a indiqué hier -c'est donc tout récemment le nombre des abonnements à l'édition des Débats parlementaires de 1947 à cette année : en 1947, 20.000 abonnements, le nombre décroît à 12.000 en 1956, il y a un sursaut que je ne m'explique pas (les collaborateurs de M. Goguel pourraient peut-être essayer d'en rechercher la raison) . en 1957 le nombre remonte à 14.000, puis il retombe à 12.000 en 1958, mais nous sommes à 7.900 en 1964. Ceci nous donne la mesure de l'intérêt que le public porte aux débats du Parlement, et ceci semble répondre très exactement au titre du présent débat.

M. GOGUEL.

Si l'on faisait une analyse on trouverait très certainement les mêmes résultats par la place tenue dans la presse.

M. J.-J. CHEVALLIER.

Cela confirme un peu le pessimisme dont je faisais preuve.

M. EMERI.

Avant d'aborder le fond du problème je voudrais apporter une précision à ce que disait tout à l'heure M. Goguel au sujet de l'évolution de l'investiture. Il est bien certain que l'on peut constater une évolution entre le Gouvernement Debré et le premier Gouvernement Pompidou. En ce qui concerne le deuxième gouvernement Pompidou, M. Goguel adopte la position qui a été celle du Conseil d'Etat dans son arrêt Brocas, mais semble oublier la position du Premier Ministre. Malgré la dissolution, M. Pompidou a estimé au fond qu'il n'y avait pas de changement de gouvernement, il a semblé admettre que le référendum avait confirmé sa légitimité antérieure et qu'il n'avait pas été censuré ; dans son esprit, il n'y avait pas de deuxième gouvernement Pompidou et il n'était pas indispensable de demander à l'Assemblée nationale une nouvelle investiture.

M. GOGUEL.

Il y a eu un décret portant démission et un autre décret...

M. EMERI.

Sans doute, mais il reste vrai que, du point de vue du Premier Ministre, tout s'est passé comme si le référendum avait effacé la censure, comme si le peuple lui avait demandé de rester au pouvoir. Au fond, il n'avait pas voulu admettre le vote de censure. Mais alors, si je suis d'accord avec M. Goguel pour dire qu'il y a eu deux gouvernements Pompidou, je crois que nous devons dans notre analyse, tenir compte de cette "péripétie", et nuancer nos conclusions en nous souvenant des conditions très particulières dans lesquelles M. Pompidou s'est succédé à lui-même.

En ce qui concerne le fond du débat, il faudrait ici considérer, comme le suggérait tout à l'heure le professeur Gaudemet que la fonction parlementaire est de plus en plus une fonction de contrôle, ^{mais} dans l'analyse de cette fonction de contrôle il faut aller plus loin, et distinguer entre le contrôle par la majorité et le contrôle par l'opposition. Nous serons sans doute tous d'accord pour reconnaître que dans le modèle du parlementarisme britannique, le gouvernement gouverne et légifère avec sa majorité, les procédures françaises actuelles se situent dans ce courant et ne me semblent pas annihiler le parlementarisme, dans le domaine législatif, M. Capitant nous a montré que la majorité remplit son rôle avec diligence. Mais il ne faut pas oublier que, comme le dirait sans doute le doyen Vedel s'il était là, le parlementarisme est finalement une formule qui permet à l'opposition de contrôler l'action gouvernementale, c'est la recherche d'une règle du jeu permettant à l'opposition de contrôler l'action gouvernementale. Et il existe à mon sens deux techniques possibles pour trouver cette règle du jeu : la technique américaine qui aboutit à la mise en place d'une règle du jeu constitutionnelle, et la technique britannique qui

serait la recherche d'une règle du jeu politique. Ces techniques, le parlementarisme français les ignore encore.

Une règle du jeu constitutionnelle, ce serait admettre par exemple qu'un arbitrage existe entre le gouvernement et l'opposition, un arbitrage qui pourrait être confié au juge, et je m'excuse de mettre ici à nouveau le Conseil constitutionnel en cause, disons simplement que la compétence d'attribution qui lui est conférée l'empêche actuellement de garantir cette règle du jeu. Nous avons deux exemples : souvenez-vous du refus du Président de la République de convoquer le Parlement en session extraordinaire. Une interprétation discutée de la Constitution a empêché l'opposition d'assumer sa mission de contrôle ; le Conseil n'a rien pu redresser. Souvenez-vous aussi des circonstances dans lesquelles le Conseil constitutionnel n'a pas pu se déclarer compétent pour savoir si une motion de censure pouvait être déposée et discutée en période d'application de l'article 16. Si le Conseil constitutionnel pouvait assumer cet arbitrage que d'autres organes effectuent valablement à l'étranger, il est bien certain qu'il permettrait sans doute à l'opposition de savoir dans quelles conditions elle peut se manifester.

Règle du jeu constitutionnelle aussi en ce qui concerne les commissions d'enquête parlementaires. Ici, l'obstacle tient à mon sens au fait qu'en France, la commission d'enquête est liée à l'idée de scandale : lorsqu'il y a commission d'enquête c'est parce qu'il y a scandale. Il y a eu une commission d'enquête sénatoriale au cours de la précédente législature lorsque, un beau jour, on a vu défiler des cadavres de nord-africains dans la Seine, (et c'était évidemment scandaleux). Il y a eu des commissions d'enquête sous les Républiques précédentes, dans des cas scandaleux ; dès lors il est bien clair que lorsque l'opposition demande actuellement qu'une commission d'enquête parlementaire puisse entrer à la maison de la Radio et voir comment fonctionne l'O.R.T.F., dans l'esprit de la majorité et dans l'esprit du gouvernement accepter cette commission d'enquête ce serait considérer qu'il y a possibilité de scandale à l'O.R.T.F. Bien plus, l'opinion publique penserait que s'il y a commission d'enquête c'est parce qu'il y a scandale.

A côté de cette règle de jeu constitutionnelle à la recherche de laquelle on pourrait partir il faudrait tenter de mettre au point une règle du jeu politique qui, sans parvenir à sa perfection, se rapprocherait en tout cas de cette règle du jeu que les Anglais ont trouvée dans les relations entre la majorité et l'opposition ; en Grande-Bretagne tout est réglé finalement par les partis politiques pour le plus grand profit du parlementarisme. Or, en France, il semble que le contrôle effectué actuellement par l'opposition soit bloqué dans une certaine mesure parce que les forces politiques n'ont pas l'habitude d'un système de partis que la France découvre : les partis d'opposition se cherchent sans se trouver et ne prennent pas conscience de la véritable fonction d'une opposition parlementaire ; par ailleurs, il semble souvent que la majorité ait peur de sa fragilité ; tout à l'heure en écoutant M. Capitant j'avais l'impression qu'il pensait lui-même à la fragilité de la majorité actuelle...

M. CAPITANT.

Je n'ai pas parlé de sa fragilité, j'ai parlé de ses remous et de ses oppositions, elle ne se sent pas fragile du tout.

M. EMERI.

Si elle ne se sent pas fragile, je la comprends moins bien encore, parce qu'une majorité qui se sent solide ne doit pas craindre, par exemple, qu'à l'occasion de débats sur les questions orales on puisse aborder des problèmes fondamentaux.

M. CAPITANT.

Elle ne les craint pas.

M. EMERI.

On pourrait avoir le sentiment qu'elle les craint. Pourquoi discute-t-on à l'Assemblée sur des problèmes secondaires, comme les dangers que les gravillons font courir aux pare-brise des voitures, plutôt que d'aborder les grands problèmes fondamentaux. Par parenthèse, il semble à ce sujet que le Sénat joue un rôle plus important que celui de l'Assemblée nationale : au Sénat il y a plus souvent des débats sur des questions importantes, ceci ne tient-il pas à la composition de l'organe qui inscrit les questions à l'ordre du jour ? C'est la conférence des présidents, donc la majorité et j'aurai tendance à imputer à la majorité la responsabilité de l'échec des questions au Palais Bourbon de la même manière que j'aurais tendance à imputer plus volontiers à la majorité l'échec de la Commission mixte dont on a déjà parlé. J'en retiendrai un seul indice : c'est qu'à partir du moment où la majorité s'est arrogée tous les sièges pour l'Assemblée nationale à la commission mixte, nous avons vu un sénateur U.N.R. refuser de siéger à la commission mixte en tant que représentant du Sénat.

M. PRELOT.

C'est bien naturel.

M. EMERI

Ce n'est pas naturel, c'est dommage, il faudrait peut-être que la majorité...

M. GOGUEL.

J'ajouterai que la commission mixte du Sénat, dans sa sagesse, l'a remplacé par un sénateur qui n'était pas membre U.N.R., dont elle savait qu'il voterait avec

l'U.N.R. car elle désirait fort que la commission mixte vote un texte. Il faut dire les choses comme elles se passent.

M. EMERI.

Il reste que le fond du problème est le suivant : le parlementarisme français fonctionne actuellement avec des mécanismes qui seraient peut-être parfaits si le Président de la République était resté un arbitre entre les pouvoirs, dans un système multipartisan et avec des gouvernements de coalition. Or, le régime actuel est totalement différent du schéma classique du régime parlementaire tel que la France a essayé de le pratiquer jusqu'en 1958. Mais nous avons la chance, depuis 1962, de connaître la stabilité gouvernementale grâce à la cohérence et à la permanence de la majorité. C'est ce que désirait, finalement, M. Michel Debré. Dès lors, on peut penser que le parlementarisme sera limité dans ses défauts traditionnels sans être annihilé quand la cohérence permanente de la majorité lui permettra de prendre conscience de la nécessité d'une règle du jeu politique permettant à l'opposition d'assumer sa fonction de contrôle de l'action gouvernementale. Mais, si l'on pense que la situation politique actuelle est un accident dans l'histoire de France, l'exemple américain doit nous revenir à l'esprit et nous rappeler -je crois paraphraser ici le Doyen Vedel- que lorsque le système de partis ne sécrète pas la règle du jeu politique, la Constitution doit reprendre toute sa valeur pour garantir la démocratie médiatisée : quand la majorité n'est ni cohérente, ni disciplinée, le parlementarisme procède d'une règle du jeu constitutionnelle permettant au Parlement -et tout spécialement à l'opposition- d'assumer sa fonction essentielle de contrôle du pouvoir.

M. DUVERGER.

Je crois que l'un des points qu'a développés tout à l'heure M. Goguel est très important. Nous sommes tous d'accord au fond sur le fait que le Parlement n'a pas aujourd'hui un rôle suffisant, et le problème est de savoir comment l'on pourrait arriver à une certaine renaissance de la fonction parlementaire.

Je crois que le point fondamental est de savoir si l'on se donne comme objectif de revenir à une structure parlementaire qui ressemble plus ou moins au système d'avant 1958, ou si l'on veut inventer une structure parlementaire moderne, et cela explique un certain nombre de réactions : j'ai été finalement assez anti-parlementaire dans ce que je disais, parce que je voyais à travers l'exposé de M. Prélot se profiler un certain parlementarisme qui me paraît, je ne dirai pas antédiluvien, mais en tout cas impossible à faire revivre, que je ne souhaite pas pour ma part, et beaucoup de Français sont dans le même état d'esprit, en aucun cas voir revivre. Par contre si l'on essaye de se libérer de la pensée que le Parlement sera notamment déchargé de la fonction d'investiture, ce qui implique qu'il sera en même temps déchargé de la fonction de jeu de massacre, si l'on admet cela, on peut arriver à trouver un

certain nombre de procédures qui permettront un contrôle réel. On peut même en inventer, car en définitive le problème n'est pas toujours d'essayer de se référer à ce que l'on faisait au XIXème siècle dans la vie parlementaire, mais d'essayer de trouver ce que l'on pourrait faire à notre époque pour recréer un véritable Parlement. Je crois que cette orientation de départ est essentielle, et quand on a réglé ce plan des arrières-pensées, comme disait Paul Valéry, à ce moment là les seconds deviennent clairs. J'ajoute que même sur un certain nombre de points de détail que l'on a tout à l'heure fait revivre d'une certaine façon, et je m'excuse d'y avoir contribué, comme la querelle des deux Chambres ou de la Chambre unique, cela aussi pourrait se régler si l'on n'était pas dans un certain état d'esprit. On peut admettre qu'il y ait deux Chambres, c'est même utile à beaucoup d'égards, mais pas dans la mesure où l'une des deux Chambres est l'incarnation de quelque chose d'autre que la représentation nationale par le jeu de son élection. En définitive nous savons tous, deux choses à propos du référendum de 1962, 1/ qu'il était inconstitutionnel dans sa forme, 2/ qu'il fallait recourir à cette inconstitutionnalité si l'on voulait donner à l'opinion publique la possibilité de s'exprimer sans être bloquée par une des deux Chambres qui était l'expression de quelque chose qui ne correspondait pas à la volonté nationale. Alors dans la mesure où l'on se serait ainsi dégagé du jeu des traditions et où l'on regarderait beaucoup plus loyalement vers l'avenir, je crois que le problème ne serait pas insoluble.

M. PARODI.

Il m'a semblé, en écoutant M. le Recteur Prélot, que la nostalgie qu'il éprouvait ne venait, ni uniquement, ni principalement des mécanismes institutionnels, qu'elle venait de quelque chose de beaucoup plus important qui est l'existence même d'une majorité. Au fond, sous la IVème République, nous avons connu un système qui était sans obligations ni sanctions pour les parlementaires : ils détenaient le monopole de l'investiture de la délibération et éventuellement, de la crise. Il s'est trouvé qu'avec la première et plus encore la seconde législature de la Vème République, on a eu cette chose nouvelle qu'est l'existence d'une majorité.

Si je voulais après M. Capitant, réintroduire le problème qui se pose à ce moment là, -c'est-à-dire le problème des rapports entre le gouvernement et ce parti majoritaire- et esquisser une comparaison je dirais, que la situation actuelle c'est un peu la délégation des gauches, renforcée par la dissolution et atténuée par la présence d'un président de la République. Délégation des gauches, c'est-à-dire qu'il existe un ensemble majoritaire comme il en existait au début du siècle, qui au fond prend ses décisions, décide des amendements qui seront acceptés et de ceux qui ne le seront pas avant même le débat, et qui arrive devant le Parlement avec une partie du débat finalement déjà terminée. Délégation des gauches renforcée par la dissolution ; bien évidemment la dissolution ne jouait pas au début de ce siècle, et aujourd'hui il est certain qu'elle constitue un argument de plus dans la bouche du gouverne-

ment et que s'il y avait crise fondamentale tout le monde retournerait devant l'électeur. Délégation des gauches atténuée par la présence d'un président de la République, et particulièrement quand il s'appelle le général de Gaulle ; c'est tout le problème qui se pose à l'U.N.R. que de savoir de quelle latitude d'action elle dispose à l'égard du gouvernement. Mais le problème de cette latitude d'action n'est que secondaire par rapport à la nouveauté fondamentale qu'est l'apparition d'une majorité.

M. CAPITANT.

Je voudrais apporter simplement quelques exemples tirés de la vie parlementaire récente et de mon expérience personnelle, susceptibles peut-être d'éclairer quelques points relatifs au fonctionnement actuel du régime.

On a dit à l'instant que l'on ne discutait jamais rien d'intéressant dans les questions orales. La semaine dernière le problème de l'O.R.T.F. et des abus possibles du gouvernement dans les élections municipales a été discuté. La conférence des Présidents, saisie par l'opposition, a admis que celle-ci avait le droit de poser ces problèmes. Si l'opposition n'a pas eu plus de succès devant l'opinion ce n'est pas la faute de la majorité, c'est peut-être parce que les orateurs de l'opposition n'avaient pas beaucoup de force. Voici donc un débat, dont je m'étonnerais qu'il n'ait pas porté, voici donc le rôle des questions orales, conçues d'ailleurs beaucoup plus comme l'interpellation de notre tradition parlementaire que comme la question britannique, mais cela n'en a que plus d'autorité.

La semaine prochaine nous allons discuter le problème de l'éducation, la réforme de l'enseignement, le baccalauréat, l'Université. C'est aussi le résultat des questions orales. Toute une série de questions sur ce sujet qui avaient été déposées devaient être discutées le vendredi. La conférence des Présidents s'est trouvée devant une difficulté, car le vendredi était pris par une autre discussion. La conférence a alors décidé, en accord avec le gouvernement, de transformer les questions en débat sur la déclaration gouvernementale, le ministre de l'Education devant faire une déclaration pour que nous puissions la discuter le mardi et le mercredi. Sous ce détour c'est finalement la procédure des questions orales.

Nous avons eu déjà des débats de politique étrangère, et nous en aurons d'autres. Tout une série de questions ont été déposées. La conférence des Présidents en a discuté lors de ses dernières réunions, toute une série de questions ont été déposées, et on en a discuté avec le Parlement. Il a été entendu qu'il serait préférable de placer le débat au mois de juin parce qu'un certain nombre de faits seront alors acquis et pourront être englobés dans le débat, et que le débat serait précédé d'une déclaration du gouvernement.

Ces deux formes de débat, déclaration gouvernementale suivie de débat, ou questions orales avec débat ne sont finalement qu'une seule et même chose, deux variétés de la même procédure. Elles sont déterminées par la conférence des Présidents,

avec l'accord du gouvernement qui ne refuse cependant jamais de répondre à des questions qui lui sont posées. Sur ce plan la majorité n'abuse jamais de ses prérogatives laissant la voie entièrement ouverte aux demandes de l'opposition.

Voilà des faits que je tire de l'expérience la plus immédiate et la plus récente.

J'en viens à d'autres questions. On croit que les commissions d'enquête ne fonctionnent jamais. Là encore je puise dans mon expérience. La Commission des Lois ayant décidé d'aller voir ce qui se passait dans les prisons, nous avons consacré quatre jours à visiter des prisons de l'Ouest, prisons de droit commun de différents types, maisons d'arrêt ou maisons centrales, prisons où se trouvent détenus des condamnés politiques, St-Martin-de-Ré par exemple. Nous y sommes allés, sans être d'ailleurs une commission d'enquête au sens constitutionnel du mot, mais une simple mission de parlementaires désignée par la Commission des Lois. Nous avons été reçus par toutes les administrations, par les préfets. Nous étions précédés par des instructions du Garde des Sceaux. Les inspecteurs régionaux, les directeurs de prison étaient là. Nous avons vu tout ce que nous demandions à voir, consulté tout le personnel de l'administration, les visiteurs, les aumôniers. Nous avons reçu individuellement les prisonniers qui désiraient nous voir. Puis nous avons rendu compte de nos observations au ministre, et nous avons obtenu un certain nombre de modifications dans le régime pénitentiaire. Nous avons obtenu que Le Monde soit envoyé à tous les détenus politiques à St-Martin-de-Ré, de même qu'ils ont la possibilité d'avoir des livres. Nous n'avons pas obtenu l'envoi de tous les journaux, mais Le Monde est pour eux un progrès considérable, notamment pour les jeunes dont certains sont encore étudiants, ceux qui veulent suivre les études de l'Institut d'Etudes Politiques par exemple.

Cette mission, il est vrai, n'a duré que quatre jours, mais il ne dépend que de nous de la reprendre. Il est de notre intérêt de la poursuivre, mais actuellement les parlementaires sont tellement pris par les élections municipales, et bien d'autres choses encore, que je n'ai pas pu arriver à fixer la date de la suite de cette mission. Mais nous pouvons voir tout ce que nous voulons à l'intérieur des prisons, nous pouvons en faire un rapport et en saisir l'opinion publique.

Examinons enfin ce qui concerne la législation d'origine parlementaire. L'amnistie. La dernière loi d'amnistie, en décembre 1964, a été votée sur initiative sénatoriale. L'ordre du jour prioritaire étant moins chargé au Sénat qu'à l'Assemblée, le Sénat a profité d'un trou pour faire inscrire les propositions de lois sénatoriales à l'ordre du jour complémentaire. Le ministre n'a pas pu protester, et le débat a eu lieu au Sénat. L'Assemblée nationale a été saisie des textes et y a réfléchi. Le gouvernement, par trois voix, publiquement, avait déclaré publiquement qu'il n'y aurait pas de débat à la conférence des Présidents, à l'Assemblée nationale, au Sénat sur l'amnistie avant la fin de la session. J'ai été désigné comme rapporteur, et j'ai estimé que ce débat devait avoir lieu. Je suis allé trouver le gouvernement et même le chef de l'Etat, avec qui j'ai eu un entretien de dix minutes, il a pensé qu'en effet le débat devait avoir lieu et finalement le débat a eu lieu. J'ai alors estimé qu'il était préférable, pour rester dans une certaine tradition, que les textes votés soient d'origine gouvernementale. J'ai obtenu du gouvernement qu'il dépose

un projet de loi, conformément d'ailleurs aux idées que nous avons fait adopter à la commission des lois, et dans des délais très rapides, un texte a été voté, qui a entraîné, entre autres, le départ d'un tiers des détenus de St-Martin-de-Ré. On a dit que cela ne signifiait rien, que c'était un remède homéopathique, mais un tiers des détenus de St-Martin-de-Ré ont été libérés à la suite de ce vote, et beaucoup de ceux qui avaient achevé leur peine ou avaient été grâciés ont été amnistiés, c'est-à-dire qu'ils n'ont plus rien sur leur casier judiciaire.

Voilà par conséquent un exemple du jeu de l'initiative parlementaire, voilà le jeu d'un dialogue qui aboutit à quelque chose.

Tout récemment nous avons fait une loi permettant aux locataires des H.L.M. d'acheter leur appartement ; c'est une loi d'initiative parlementaire et elle a été votée. Plus récemment encore, le texte est seulement en discussion à la Commission des Lois, j'ai déposé avec un de mes collègues un amendement de 30 articles qui permettrait de donner à la société anonyme française une structure analogue à la structure allemande, qui, à mon avis, lui est infiniment supérieure. Voilà une initiative parlementaire, et par voie d'amendement cette initiative a une importance considérable. Ce serait un sujet de mémoire ou de thèse de science politique que de rechercher la place des amendements d'origine parlementaire dans l'ensemble des lois qui sortent du Parlement, et je suis sûr que l'on verrait que cette place est considérable.

Par conséquent je crois qu'il ne faut pas céder au préjugé actuellement répandu en disant que le Parlement n'existe plus. Peut-être ce préjugé, et l'opinion de M. Goguel me semble très juste, pèse-t-il sur l'esprit de beaucoup de parlementaires, spécialement sur l'esprit des opposants, car l'opposition est beaucoup plus faible, beaucoup plus auto-paralysée, que ne l'est la majorité. Ses attaques sont faibles, n'ont en général pas de style, et par conséquent ne portent pas sur l'opinion. Il y a une faiblesse de l'opposition, mais pas de faiblesse de la majorité qui est sûre d'elle-même. Nous avons une majorité, ce qui est un progrès pour le régime parlementaire, et celle-ci n'est pas inconditionnelle, comme on veut bien le dire, mais engage le dialogue.

M. J.-J. CHEVALLIER.

Notre inquiétude de voir un jour annihiler le régime parlementaire n'existe pas ici avec les orateurs de l'opposition qui ont cette force et surtout cette conviction qui vient de la certitude d'être dans le sens du courant, dans le sens de la mutation, au lieu de cet esprit de parenthèse dont a parlé avec je crois beaucoup de justesse M. Goguel.

Mais le Recteur Prélot va rassembler tous les élans qui permettront non pas de conclure mais de voir encore un peu plus clair.

M. PRELOT.

Avant de rassembler, je vais d'abord élaguer, car beaucoup de choses très intéressantes en elle-même ont été dites dans ce débat qui ne touchent pas directement au problème étudié par nous aujourd'hui.

Je suis d'accord, en général, sur ce qu'ont dit MM. Goguel, Gaudemet, de Baecque et Blamont. Quelques nuances seulement nous séparent. Je le suis moins avec les jeunes chercheurs, M. Emeri et M. Parodi. Peut-être est-ce là une question de génération. Restent les deux interlocuteurs avec lesquels je dois surtout me mesurer, mon ami René Capitant et mon collègue Maurice Duverger.

L'un et l'autre ont parlé du Sénat, alors que moi-même je n'y avait fait qu'une simple allusion. Si j'avais décrit l'abaissement de la haute assemblée, j'aurais pris le problème par son côté facile. Je me suis efforcé, à l'inverse, de traiter de l'ensemble de la situation parlementaire, sans tenir compte des aspects propres au Luxembourg, qui tiennent aux personnes et aux événements plus qu'à un dessein de principe.

Alors que je me présentais avec des intentions pures, j'ai été critiqué sur mes arrières-pensées ; j'ai été taxé d'esprit sénatorial. A vrai dire, je ne répudie pas celui-ci. J'ai été cinq ans député ; j'ai occupé pendant trois ans la place que détient actuellement mon ami Capitant ; je ne regrette pas d'être passé au Luxembourg et j'admets aussi que devant son jardin calme, je n'ai pas exactement les mêmes positions que si je me trouvais dans la maison sans fenêtre du bord de la Seine.

Avec M. Maurice Duverger, notre querelle ne se terminera que lorsque je serai dans la tombe, puisque c'est celle des novateurs et des traditionalistes. M. Maurice Duverger croit que tout ce qui est nouveau est beau ; moi, je pense comme Barrès "qu'au-delà des sentiers policés que nous préparèrent nos pères, nous rencontrerons plutôt les furies que les déesses". En soixante-sept ans, j'ai rencontré beaucoup de furies... Quelques déesses aussi, heureusement !

Je ne débattrai donc pas du problème de savoir si l'affaiblissement du bicamérisme est ou non un signe d'effacement parlementariste. Il y aurait tellement à dire sur ce thème que je souhaiterais que nous revenions bientôt, comme l'actualité nous y obligera sans doute. Pour le reste, j'admets parfaitement que certains abaissements du régime parlementaire ne sont pas d'aujourd'hui. M. Maurice Duverger s'est référé, je crois, à un article de notre collègue Jean-Marie Auby. Il y en a eu, naguère, un autre plus volumineux, et peut-être à l'époque plus retentissant, celui de Joseph Barthélémy intitulé : De la liberté du gouvernement à l'égard des lois dont il est chargé d'assurer l'application (Revue du Droit public, 1907, p. 195 et s.), la pratique n'est donc pas nouvelle, mais, dans le parlementarisme absolu, elle connaissait une réponse. Comme il n'y avait pas de loi au sens matériel, il était toujours possible de donner à la disposition impérative que l'on souhaitait voir triompher la forme légale.

On a discuté sur les responsabilités, notamment en matière de questions orales. Nos jeunes interlocuteurs ont chargé les députés ou les sénateurs. Ils oublient que le règlement, dont les élus ne sont pas les maîtres, définit les modalités des questions écrites, des questions orales, des questions orales avec débat. Je crois que M. Blamont a apporté l'explication juste de leur délaissement. Il n'est qu'un aspect d'un phénomène plus général. Il existait autrefois des journaux, dont le plus ancien et le plus célèbre était le Journal des débats, qui tous étaient faits pour rapporter en détail les discussions parlementaires. Aujourd'hui, le récit de ceux-ci s'est de plus en plus amenuisé. Au peu d'exceptions près, ce qui en est retenu est le côté pittoresque et scandaleux et non pas le côté sérieux. Il y a, aussi, une énorme responsabilité de l'O.R.T.F. Presque tous ses compte-rendus parlementaires sont à la fois inintelligents et inintelligibles. Cet hiver, alors que mon état de santé ne me permettait pas d'assister aux séances de nuit, je n'ai jamais pu aux nouvelles de huit heures du matin, comprendre ce qui s'y était passé en mon absence.

Malgré ses limitations et ses abaissements, le rôle législatif du Parlement, particulièrement du Sénat, n'est pas négligeable. Je n'en veux pour preuve qu'un problème a été résolu et qui n'est pas spectaculaire, quoiqu'il intéresse une très grande partie des Français et Françaises, celui des régimes matrimoniaux. Voilà un domaine dans lequel les parlementaires, par amendements ou discussions ont joué un rôle considérable. Il en va de même, comme René Capitant l'a dit, pour bien d'autres textes.

Je serais, par contre, d'accord cette fois avec M. Maurice Duverger, et avec plusieurs autres, en pensant que c'est peut-être moins la constitution que certaines de ses interprétations initiales qui ont provoqué l'abaissement du parlementarisme. Il suffirait de suivre le texte de la constitution mais en lui donnant une interprétation différente. Je prends comme exemple un cas récent. Notre commission des Lois s'est trouvée en présence d'un texte consternant par lequel, le gouvernement demandait au Parlement de valider toute une série de mesures, dont certaines avaient été annulées et dont d'autres auraient été annulables par le Conseil d'Etat. Comme le bien peut sortir du mal, des sénateurs se sont demandés, à cette occasion si l'article 34 avait été correctement interprété jusqu'à présent. Son premier paragraphe est seul de principe : "La loi est votée par le Parlement". Il est la confirmation de la tradition française de la loi formelle. Ensuite, il est dit : "La loi fixe les règles concernant..." Doit-on considérer ce libellé comme une limitation ou comme une assurance ? Est-ce une garantie donnée qu'au moins il sera légiféré là-dessus ? Doit-on choisir l'interprétation "plancher" ou l'interprétation "plafond" ? La première permettrait peut-être de redresser la situation. Mais il faudrait, pour cela, que de son côté l'opposition ne soit pas illogique en réclamant l'extension de l'article 34 et en refusant en même temps / les dispositions que le gouvernement lui soumet lorsqu'elles vont au-delà.

Quant à la conclusion générale de ce débat, s'il peut y en avoir une, elle n'est pas que le régime parlementaire classique soit le meilleur des gouvernements pour la seconde moitié du XXème siècle, mais pas davantage, comme certains semblent le croire, qu'il ait été sans valeur pendant un demi siècle de 1880 à 1930. Lorsque

j'étais nouveau député, il y avait encore, dans la seconde législature de la IVème République, des burgraves d'avant 1939. Ils me firent un jour ce compliment : "Au moins, vous, vous auriez pu être un parlementaire de la IIIème". J'ai été flatté de leur propos et je ne cache pas mon sentiment de rester attaché à certains souvenirs de ce temps... mais ce sont des souvenirs...

Je ne suis pas d'accord aujourd'hui avec ceux qui pensent que nous pourrions pratiquer ce qu'ils appellent "le vrai régime présidentiel". Je crois que nous allons vers un régime présentement "innomé", qui se développera suivant les hommes et les circonstances. La première phase de son évolution est actuellement facile à déterminer. En somme, il s'est passé, pour la Constitution de 1958, exactement l'inverse de ce qui est advenu à la Constitution de 1875. La Constitution de 1875 est partie d'un chef d'Etat très fort, qui avait son "domaine réservé" (Mac-Mahon nommait lui-même les ministres de la Guerre, de la Marine et des Affaires étrangères). Le maréchal, malheureusement ou heureusement battu, nous avons eu Grévy qui lui, a abandonné les principales prérogatives présidentielles. La Constitution de 1958 a oeuvré en sens inverse. On a vu la physionomie du Président s'affirmer de plus en plus et le reste tomber dans cette pénombre indéfinie dont je parlais tout à l'heure.

Mais ce n'est pas là la fin de l'histoire. Il n'est pas possible d'aller plus loin sans que le parlementarisme trop limité ne soit éliminé. Qu'en 1958, pour rompre avec les institutions et les moeurs des Républiques III et IV, on ait un peu dépassé le nécessaire, les circonstances l'expliquent. Mais il ne serait ni sage, ni sain, de prétendre maintenir indéfiniment le malade au lit parce que, naguère, il a eu la fièvre.