

Droit parlementaire

Se donner les règles d'organisation

**Tactique des assemblées politiques délibérantes* de Jérémy Bentham (*Essay on Political Tactics*¹ (1791), trad. fr. 1816 (complétée par Etienne Dumont)

Voir aussi des extraits du *Tactics* : <https://www.cairn.info/revue-negociations-2017-1-page-167.htm>

Discours préliminaire de l'éditeur (= E. Dumont)

« Etudier l'art de délibérer, l'art de conduire les opérations d'une nombreuse assemblée. »

« Le règlement interne d'une assemblée politique est une branche de la législation, et même une branche essentielle.

Jusqu'à présent, aucun écrivain politique ne s'en est expressément occupé. (...)

Si cette branche de législation est négligée, c'est qu'on n'a point connu son importance. On n'a pas assez compris quelle influence le mode adopté pour les opérations d'une assemblée devait exercer sur ces assemblées mêmes. Ce sont des formes, a-t-on dit ; et pour les esprits superficiels, ce mot forme rabaisse aussitôt la dignité de l'objet. Des formes sont des minuties ou des pédanteries. Qui voit en grand, méprise les formes.

Si nous pouvions tracer exactement l'histoire de plusieurs corps politiques, nous verrions que tel s'est conservé, tel autre s'est détruit par la seule différence de leurs modes de délibérer et d'agir.

Assurer la liberté de tous les membres, protéger la minorité, disposer les questions qu'on traite dans un ordre convenable, produire une discussion méthodique, arriver, en dernier résultat, à l'expression fidèle de la volonté générale, persévérer dans ses entreprises, voilà les conditions nécessaires pour le maintien d'une assemblée politique. Il faut qu'elle se préserve sans cesse de trois grands maux qui l'assiègent dans tout le cours de sa durée : la précipitation, la violence et la fraude. Deux grands ennemis sont toujours à ses portes : l'oligarchie, par laquelle le petit nombre domine le voeu de la majorité, et l'anarchie dans laquelle chacun, jaloux de son indépendance, s'oppose à la formation d'un voeu général. Environnée de tous ces dangers, quels sont ses moyens de défense ? Elle n'en a pas d'autres que son système interne (...).

Si les anciens Etats généraux de la France ont été si faibles et si impuissants, c'est qu'ils n'ont jamais su se donner une bonne discipline, une bonne forme de délibération, et qu'en conséquence, ils n'ont jamais pu parvenir à former une véritable volonté générale. (..) C'était plutôt une cohue qu'un corps politique. (...)

Le Parlement d'Angleterre, moins puissant dans son origine que les Etats-Généraux, mais plus régulier dans son institution, a su se maintenir au milieu des orages et sous les princes les plus despotiques.

Ce système ne s'est pas trouvé dans les bois, comme le dit Montesquieu. Il ne s'est pas formé tout d'un coup. Il a été le fruit de l'expérience. (...)

Cependant, ces formes ont eu la plus grande influence sur le maintien et l'accroissement de la liberté nationale. (...)

Combien n'évite-t-on pas de difficultés dans le parlement britannique par la réunion des membres sous les bannières des deux partis ! Cette division de l'assemblée en deux partis est elle-même sujette à de grands inconvénients ; mais il est incontestable qu'elle donne aux affaires une marche plus facile et qu'elle prévient une multitude de propositions discordantes.

¹ Tactics signifie ici "mise en ordre".

Les chefs des deux partis deviennent des surveillants plus actifs, qui s'observent mutuellement, qui mettent de la persévérance dans les mesures, et combinent les moyens du succès. »

Emile Ollivier², *L'Empire libéral. Etudes, récits, souvenirs*, Paris, Garnier, t. XII, 1908, p 505-512 :

"La Chambre avait voté son règlement. Ecrasés par toutes nos luttes, nous ne prîmes pas une part assidue à la discussion. Segris³ n'y intervint que deux fois. La première pour demander que les propositions inconstitutionnelles fussent repoussées par la question préalable⁴ ; la seconde pour combattre la proposition de Grévy d'investir le président du droit de requérir directement la force armée pour la défense de l'Assemblée.

On voulait ainsi se procurer le moyen naturel de recommencer les récriminations contre le coup d'Etat. (...)

Les autres dispositions du règlement ne furent débattues qu'entre l'opposition qui, là comme partout, cherchait à détruire toute autorité et une commission faible et routinière. De telle sorte que le règlement de 1870 est le plus mauvais qui ait jamais régi une assemblée. Les interruptions saugrenues, les bravades, les insolences, les appels à la révolte, qui se mêlent aux discussions les plus sérieuses et en rendent la lecture si pénible, sont dus dans une certaine mesure au manque de caractère ou à l'inexpérience des présidents, mais elles sont surtout imputables au détestable règlement qui rendait l'assemblée maîtresse du président, et non le président directeur de l'assemblée. Le pouvoir de celui-ci n'était que nominal ; pour appliquer les pénalités insuffisantes dont on l'armait, il était obligé de réclamer l'assentiment de la Chambre ; il obéissait plus qu'il ne commandait.

Un bon règlement de la Chambre, résultat d'un texte écrit ou d'une longue coutume, est aussi essentiel dans un régime de liberté que la constitution elle-même. Dans ce règlement, le point fondamental est l'établissement d'une forte autorité du président. Pour qu'il ait cette autorité, il doit être nommé en dehors de toute considération de parti et maintenu tant qu'il remplit honnêtement son devoir d'arbitre des discussions. Sous aucun prétexte, même en descendant du fauteuil, il ne doit prendre part à la discussion, ni colloquer avec les députés, encore moins lutter d'esprit dans les répliques et les lazzis. Il doit ordonner en termes nets, brefs, et punir quiconque résiste à des injonctions, sans avoir besoin de faire approuver par un vote de l'assemblée la sentence souveraine qu'il aura prononcée. Son pouvoir disciplinaire doit être très étendu et aller, en cas de désobéissance, jusqu'à exclusion de l'assemblée, faire emprisonner le délinquant, tant qu'il n'aura pas exprimé son repentir, et même proposer à la Chambre de prononcer la déchéance du mandat et l'inéligibilité temporaire de l'incorrigible perturbateur. Dès qu'une assemblée a un tel président à sa tête, elle est grave, libre ; les personnalités, les sorties inconvenantes, les bravades, les insolences, ne sont plus de mise et une nation peut reconnaître sa majesté en elle. Les Anglais ont réalisé à peu près cet idéal dans leur Speaker. Quel que soit le parti qui l'ait investi de sa fonction, le parti adverse la lui conserve s'il s'en est montré digne. Personne ne s'avise de résister à ses décisions reçues comme des oracles. Pour bien marquer que les débats doivent conserver un caractère impersonnel, il désigne le député non par son nom propre, mais par le nom du collège qui l'a élu : il n'est pas M. Gladstone ou tout autre, il est le député pour Oxford ou Cambridge, etc.

Au moindre trouble, le Speaker n'agit pas théâtralement une sonnette qu'il n'a pas ; il se lève, et, à ce simple mouvement, un silence général s'établit. Il adresse au membre représentant de

² Emile Ollivier, Républicain de 1848, député au Corps législatif à partir de 1857, rallié à Napoléon III, Ministre de la Justice et de facto premier ministre en janvier 1870, renversé en août 1870.

³ Ministre de l'Instruction publique.

⁴ Séance du 12 janvier.

tel bourg ou de tel comté, le rappelle à l'ordre ou le réprimande. Si l'auteur du trouble n'exprime pas de regrets, il l'appelle par son nom propre, ce qui, n'ayant lieu que dans ce cas, constitue une grave pénalité. Si, nonobstant, le perturbateur maintient ses paroles, il met aux voix la question : "Que ce membre soit suspendu du service de la Chambre". La durée de la suspension est d'une semaine, puis, en cas de récidive, d'une quinzaine ou d'un mois, sans préjudice du droit que conserve la Chambre, de le faire saisir par le sergent d'armes et de le détenir. Et, le plus souvent, ces mesures, sont provoquées par le *leader* du gouvernement et appuyées par le *leader* de l'opposition, tant tous les partis considèrent comme un intérêt commun le maintien de la discipline⁵. Qu'importe d'établir au dehors la police de la presse, de lui interdire les appels à l'insurrection, les outrages au souverain et à l'ordre constitutionnel, si aucune police n'existe dans le Parlement et si l'autorité inflexible d'un président ne défend pas aux députés de le permettre impunément ce qui est interdit aux écrivains ? Chez nous, dans tous les temps, depuis la première Constituante, le président a toujours été l'élu d'un parti. C'est sur sa nomination que l'on s'est compté et, dès que le parti qui l'a élevé sombre, il disparaît avec lui. Comment un président, dans de telles conditions, à moins d'être un sage, presque un demi-dieu, ne serait-il pas, même à son insu, l'auxiliaire du parti qui l'a choisi et dont la défaite sera la sienne⁶ ?

S'il m'avait été possible d'intervenir dans cette discussion, je me serais efforcé de faire écarter le mécanisme à la fois bruyant et essoufflé, impuissant et brouillon, qui, malgré le génie de nos orateurs, avait donné au pays la nausée du régime parlementaire, ce système des bureaux, des commissions, insupportable surtout dans l'affaire principale d'une assemblée, le vote du budget. Avec quelle intelligence et quelle sécurité il y est procédé en Angleterre ! Les ministres, préalablement d'accord avec le chancelier de l'Echiquier sur les crédits qu'ils peuvent demander, présentent chacun séparément le budget de leur département, le font imprimer et distribuer dès le début de la session avec ses prévisions de dépenses (*estimates*). Cette publication contient, en regard de chaque demande, le chiffre du crédit accordé à la session précédente, et de courtes notes expliquent les augmentations ou les réductions. Au jour qu'il a indiqué d'avance, le ministre prend la parole, présente son budget, justifie ses demandes de crédit ; les hommes compétents formulent leurs réserves ou leurs critiques, et le scrutin a lieu immédiatement. Pendant longtemps sept à huit séances suffisaient au vote du budget des dépenses et ce n'est que dans ces dernières années que cette discussion s'est prolongée sans cependant atteindre une longueur excessive. Le chiffre total de la dépense à laquelle le Trésor devra faire face ayant été fixé, par le vote de tous les budgets ministériels, le chancelier de l'Echiquier fait connaître comment il compte y pourvoir. C'est l'objet de l'exposé financier, événement principal de chaque session. Après avoir évalué le produit des impôts existants, il explique comment il se propose d'assurer l'équilibre des recettes et des dépenses ; il fait connaître les impôts dont il modifie l'assiette, ceux qu'il supprimer ou qu'il réduit, ceux qu'il augmente, ou croit devoir établir, et il donne lecture des résolutions dans lesquelles chacun de ces changements se trouve formulé. Les membres de l'opposition présentent leurs réserves, la Chambre vote, et en une séance, le plus souvent, le budget des recettes est arrêté. Il est interdit aux députés non ministres d'introduire une dépense quelconque par voie d'amendement au budget. Les députés n'ont d'autre moyen de réduire, de supprimer, de modifier l'assiette d'un impôt, qu'une proposition spéciale discutée et tranchée

⁵ L'Assemblée de 1792 et le Conseil des Anciens se sont, plus que les autres assemblées, rapprochés de la vérité des principes. Pour défendre leur autorité et les lois, on y présentait, comme peines disciplinaires, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, la censure, l'exclusion de la salle des séances, les arrêts, et même la prison. L'Assemblée de 1848 est encore plus sévère : elle prononçait, dans certains cas, la privation d'indemnité pécuniaire.

⁶ *Standing Orders* des 28 févr. 1880, 2& et 22 nov. 1882. -- Franqueville, Le Gouvernement et le Parlement britanniques, t. III, p 79. V. aussi Emile Ollivier, dans *L'Eglise et l'Etat au Concile du Vatican*, ce qui a trait au pouvoir des légats dans le Concile de Trente.

comme une loi ordinaire dans le cours de la session. Comparez maintenant ce qui se passe chez nous. On nomme, sans aucune discussion préalable, si ce n'est dans les bureaux, une commission du budget dans laquelle s'embarquent les ambitieux et les intrigants ; ils se constituent à l'état de gouvernement, contrôlent,, examinent, régentent, empiètent sur le pouvoir exécutif au point de le subordonner et de le gêner. Cela dure plusieurs mois, après quoi s'il arrive que la commission conclue au rejet du plan ministériel, rien n'est fait et il faut en hâte bâcler quelque chose de nouveau. La discussion vient enfin à la chambre : on y recommence la besogne de la commission, on discute, on contrôle tout le mécanisme gouvernemental ; on augmente, par certains amendements d'intérêt électoral, les dépenses, par d'autres on diminue les recettes, et on détruit tout véritable équilibre. La même incohérence se présente à propos des lois. Les Anglais n'ont rien de pareil à nos commissions ; ils en discutent d'abord en séance plénière le principe, car s'il est refusé, à quoi bon une commission ? Ce n'est que s'il est admis qu'ils l'examinent dans le détail en comités. Tant qu'une réforme rationnelle du mécanisme réglementaire n'aura pas été opérée chez nous, nous aurons un régime conventionnel anarchique et non un régime parlementaire. "