SEUIL

CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

SOIXANTE ANS DE SUBORDINATION PARLEMENTAIRE

Hugues Portelli

Le Seuil | « Pouvoirs »

2018/3 N° 166 | pages 69 à 80

ISSN 0152-0768
ISBN 9782021390674
DOI 10.3917/pouv.166.0069

Article disponible en ligne à l'adresse :

---

https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2018-3-page-69.htm

Distribution électronique Cairn.info pour Le Seuil.
© Le Seuil. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© Le Seuil | Téléchargé le 13/06/2022 sur www.cairn.info (IP: 86.194.232.179)

Hugues Portelli

SOIXANTE ANS DE SUBORDINATION PARLEMENTAIRE

La volonté des pères fondateurs de la Ve République était claire : remettre le Parlement à sa place, c'est-à-dire la dernière. Leur objectif a été parfaitement atteint puisqu'en soixante ans, et ce malgré vingt-quatre révisions de la Constitution, sept alternances et trois cohabitations, le Parlement n'a jamais réussi à sortir de la position subalterne qui lui était assignée. Une première explication tient au fait que la Constitution avait été parfaitement agencée pour le maintenir dans cet état quelle que soit la situation ; mais une seconde est le résultat du comportement des acteurs : tous les titulaires des fonctions exécutives, président de la République ou Premier ministre, et toutes leurs majorités ont veillé à ce que le pouvoir ne change jamais de main, et, face à eux, les assemblées successives ont été incapables d'imaginer un rôle différent de celui qui leur a été attribué dès l'origine.

Un statut déclinant

Une double hiérarchie s'impose aux institutions : celle de la Constitution et celle de la légitimité électorale. Les deux vont dans le même sens.

Le statut constitutionnel

Un premier constat permet d'établir la hiérarchie des pouvoirs constitutionnels dans le domaine majeur de la révision de la Constitution : aucune révision en soixante ans n'a été lancée à l'initiative du Parlement. Certes, d'innombrables propositions de loi constitutionnelle ont été déposées par des parlementaires, mais aucune n'a abouti ni même été

© Le Seuil | Téléchargé le 13/06/2022 sur www.cairn.info (IP: 86.194.232.179)

examinée par les deux chambres. Seuls les projets de loi constitutionnelle émanant de l'exécutif ont été examinés par le Parlement et soumis au vote du Congrès (ou du peuple). La procédure de révision elle-même, si l'on excepte l'utilisation gaullienne de l'article 11, n'a pas varié depuis 1958, sinon dans son interprétation : si le Parlement n'a pas d'autre choix que de voter ou de rejeter la révision une fois le texte établi, le président de la République s'est octroyé le droit de bloquer la révision à tout moment si le contenu lui déplaît, soit en refusant la transmission au Congrès (en 1998 à propos du Conseil supérieur de la magistrature), soit, une fois la révision votée, en bloquant l'adoption de la loi organique qui en permettait l'application (la loi organique organisant la procédure de destitution du chef de l'État n'a été définitivement votée par le Parlement qu'en octobre 2014, alors que la révision avait été adoptée par le Congrès en février 2007).

Ce constat pèse sur le contenu des révisions : on voit mal le pouvoir exécutif prendre l'initiative d'une révision qui amoindrirait ses prérogatives et, de fait, toutes les révisions conduites depuis 1958 ont eu pour but, affiché ou implicite, de renforcer le pouvoir présidentiel ou de cantonner celui du Parlement, même lorsque celui-ci était officiellement censé obtenir un accroissement de ses prérogatives. Si le président de la République a bénéficié de révisions qui ont fortement conforté sa légitimité (élection au suffrage universel direct en 1962), étendu son pouvoir référendaire (élargissement du champ du référendum en 1995 et 2008) et réduit fortement les risques de cohabitation (instauration du quinquennat en 2000), il en va bien différemment du Parlement.

Celui-ci n'est sorti qu'au compte-gouttes du statut subalterne que lui avait octroyé la Constitution de 1958. La révision de 1995 destinée à renforcer les pouvoirs du Parlement a bien instauré une session unique de neuf mois à la place des deux sessions de trois mois chacune, mais le nombre de séances est resté le même : cent vingt. De même, alors que le gouvernement s'arrogeait avant 1958 un ordre du jour prioritaire qui réduisait à néant les jours d'initiative parlementaire, la révision de 1995 a généreusement octroyé un jour par mois à l'initiative parlementaire. Quant à la grande révision de juillet 2008, dont le but affiché était le rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement, tant les dispositions adoptées que leur application se sont avérées plus limitées : la révision a certes accru les pouvoirs des commissions (en leur permettant de modifier le texte des projets de loi) mais, outre que les principaux projets de loi – constitutionnels et financiers – y échappent, c'est la majorité parlementaire (qui est le plus souvent la majorité présidentielle, au

© Le Seuil | Téléchargé le 13/06/2022 sur www.cairn.info (IP: 86.194.232.179)

moins à l'Assemblée nationale) qui en tire profit. De même, le fait que le gouvernement n'ait plus que deux semaines par mois pour ses textes et que les chambres en aient désormais une pour les leurs (au lieu de la journée concédée en 1995) n'empêche pas des dérogations au profit des lois financières ou d'état de crise, ni le « prêt » de journées supplémentaires prises par la majorité sur son quota ou la transformation de projets en propositions de loi déposées par les parlementaires de la majorité.

Paradoxalement, la limitation du temps accordé au gouvernement pour l'examen de ses projets de loi a eu pour conséquence de réduire la durée du débat parlementaire sur ses textes, qui sont les plus importants : le recours systématique à la procédure des ordonnances (art. 38) et surtout à la procédure accélérée de l'article 45 (qui limite à une seule lecture le débat avant la convocation de la commission mixte paritaire) réduit au minimum l'examen du texte et le débat bicaméral. L'introduction du temps programmé, qui contingente pour chaque texte examiné le temps attribué aux députés (le Sénat ne l'a pas encore introduit), a achevé de réduire à la portion congrue le débat parlementaire.

Cette position subalterne s'étend des dispositions de la Constitution à leur interprétation. Les dispositions relatives au président de la République sont laissées à l'interprétation discrétionnaire de ce dernier, faute d'organe compétent pour contrôler la constitutionnalité de ses décisions : qu'il s'agisse du refus de signer les décrets ou ordonnances, de convoquer le Congrès ou le Parlement en session extraordinaire, de recourir à l'article 16, son interprétation ne souffre pas de contestation puisque c'est lui qui « veille au respect de la Constitution » (art. 5) et que personne ne peut le contredire.

Il en va tout autrement du Parlement. Depuis 1958, les règlements des assemblées et leurs modifications sont soumis au contrôle de constitutionnalité, et le Conseil constitutionnel s'est ingénié à gommer toutes les tentatives d'accroître, même à la marge, les prérogatives des chambres. L'affaire a été réglée dès 1959 pour les députés, et la résistance du Sénat s'est progressivement étiolée jusqu'à ce qu'il cède définitivement en 2006 (sur l'irrecevabilité financière de l'article 40). Au quotidien, le Conseil veille, en exerçant davantage sa censure sur les propositions de loi et d'amendement parlementaires (qui n'ont pas été examinées *a priori* par le Conseil d'État) que sur les textes qui émanent du gouvernement.

Parmi toutes les dispositions constitutionnelles qui permettent d'évaluer le poids réel du Parlement face au chef de l'État, les plus significatives sont relatives au statut des parlementaires. D'un côté, le président de la République a réussi à préserver, et même à renforcer, la protection de son

© Le Seuil | Téléchargé le 13/06/2022 sur www.cairn.info (IP: 86.194.232.179)

statut. La révision de février 2007, consécutive aux affaires qui avaient précédé l'élection de Jacques Chirac en 1995, a octroyé au président un régime d'inviolabilité temporaire pour les actes détachables de sa fonction qu'aucun autre élu de la République ne détient, même partiellement. Quant à sa destitution éventuelle en cas de « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat », elle n'interviendrait que dans des circonstances improbables compte tenu des majorités exigées pour la voter à chaque étape de la procédure (deux tiers des membres de chaque assemblée puis du Congrès).

À l'inverse, l'autre organe représentant le peuple souverain s'est vu dépouiller de presque toutes ses immunités traditionnelles par la révision de 1995, avant que les lois des années 2010 sur le cumul de mandats, les incompatibilités, les conflits d'intérêts, le patrimoine et la déontologie ne prennent le parlementaire comme type idéal du politicien corrompu pour instaurer la « confiance dans la vie politique » (lois organique et ordinaire du 15 septembre 2017).

Dans le même esprit, alors que le parlementaire nouvellement élu dont le compte de campagne a été rejeté voit son élection annulée et est déclaré inéligible un an pour le mandat brigué, le rejet du compte de campagne du président élu entraîne simplement le non-remboursement de ses dépenses : à la différence du parlementaire, il pourra exercer son mandat.

Le statut électoral

Si le statut constitutionnel traduit bien la subordination constante du Parlement, son statut électoral le démontre aussi clairement.

Les règles du jeu

La préséance présidentielle en matière électorale commence par les règles du jeu : l'élection présidentielle a ses principales règles électorales, fixées avec précision par la Constitution (art. 7), qu'il s'agisse du mode d'élection ou des conditions de candidature. À l'inverse, le droit électoral des élections parlementaires est déterminé par la loi (organique ou ordinaire) : c'est le cas pour le mode d'élection, le nombre des parlementaires de chaque assemblée (depuis 2008, la Constitution fixe un maximum) et le découpage des circonscriptions. Chaque fois, le gouvernement joue un rôle essentiel puisqu'il s'agit toujours de projets de loi, que le dernier mot reste à l'Assemblée nationale (donc à la majorité présidentielle) et que pour la mise en œuvre il est régulièrement fait usage de la procédure des ordonnances (notamment pour le sujet sensible du découpage électoral). C'est ainsi que l'élection des députés est

© Le Seuil | Téléchargé le 13/06/2022 sur www.cairn.info (IP: 86.194.232.179)

passée par une simple loi ordinaire du scrutin uninominal à deux tours (fixé par ordonnance gouvernementale de l'article 92) en 1958, au scrutin proportionnel en 1986, au scrutin uninominal à deux tours en 1988 et au scrutin mixte à dominante majoritaire en 2018, chaque fois sur proposition de l'exécutif. Le nombre de députés est passé de 579 en 1958 à 482 en 1962, 577 en 1986, et pourrait être ramené à 404 en 2022. Parallèlement le découpage des circonscriptions effectué en 1958 a été refait en 1986, réajusté en 2010 et devrait conduire à une refonte totale en 2019, et ce toujours à l'initiative de l'exécutif. Si, à chaque redécoupage, les députés (sortants) défendent pied à pied leurs intérêts, encore faut-il qu'ils le puissent : pour le découpage nécessité par la diminution de moitié des circonscriptions en 2020, ce sera chose impossible pour tous les sortants.

Deux quinquennats, deux légitimités

Les deux représentants de la nation sont élus depuis 2000 pour un mandat identique. Pour autant, tout sépare le président de la République des députés, à commencer par le calendrier électoral.

La plupart des élections législatives se déroulent au lendemain de l'élection présidentielle : cette préséance a été voulue dès 1962. Le référendum d'octobre 1962, qui a tenu lieu d'élection présidentielle pour asseoir la légitimité politique et institutionnelle de Charles de Gaulle face aux tenants de l'ancien régime, a été suivi d'élections législatives anticipées consécutives à la dissolution de l'Assemblée. La primauté de l'élection du président sur celle des députés était née. François Mitterrand l'imposa en 1981 et 1988, et, pour couper court aux cohabitations, l'instauration du quinquennat dans la Constitution fut accompagnée d'une loi organique qui prolongea de quelques mois la durée du mandat des députés afin que ceux-ci soient élus après et donc en fonction de l'élection présidentielle. Et de fait, la primauté de l'élection présidentielle a été confirmée lors de tous les marathons électoraux qui ont suivi la révision, que la majorité présidentielle soit de droite (2002, 2007), de gauche (2012) ou du centre (2017). L'interminable campagne de l'élection présidentielle (pour peu qu'elle soit précédée de primaires) a pour contrepartie la campagne bâclée des législatives, où l'électeur a hâte d'en finir, où les partis sont épuisés et exsangues, et où les candidats se réfugient derrière le portrait du président élu faute de faire campagne.

Cette subordination chronologique et électorale est d'autant plus nette que la coïncidence des modes de scrutin amplifie le résultat de l'élection présidentielle : les députés sont élus sur le nom et le programme du candidat vainqueur et le raz de marée parlementaire qui suit généralement

© Le Seuil | Téléchargé le 13/06/2022 sur www.cairn.info (IP: 86.194.232.179)

une victoire présidentielle même étriquée ne tient pas au ralliement ou au vote utile (les députés de la majorité présidentielle ne rassemblent pas davantage d'électeurs que le président élu) mais au différentiel de mobilisation – une partie des électeurs du camp vaincu renonce à se rendre aux urnes, estimant la bataille principale perdue et la seconde jouée d'avance.

Plus grave, depuis 1981, l'écart de participation entre les deux élections n'a fait que s'accroître au détriment des législatives : alors qu'au second tour il n'était que de dix points en 1981 et de six points en 1988, il atteint dix-neuf points en 2002, vingt-quatre points en 2007, vingt-cinq points en 2012 et trente-deux points en 2017, où le taux de participation aux législatives est tombé pour la première fois sous la barre des 50 %.

Ce différentiel de participation traduit donc un différentiel de légitimité : la souveraineté populaire s'exprime clairement à l'occasion de l'élection présidentielle, alors que les élections législatives n'en sont que le pâle reflet.

Des pouvoirs subordonnés

La moindre légitimité constitutionnelle et électorale du Parlement se traduit logiquement dans l'exercice de ses pouvoirs.

Loi, contrôle, évaluation : le bloc exécutif inentamé

L'article 24 de la Constitution issu de la révision de 2008 a voulu donner une définition plus ambitieuse et plus moderne de la fonction parlementaire en déclarant que « le Parlement vote la loi, contrôle l'action du gouvernement, évalue les politiques publiques ». Si cette définition correspond formellement au travail parlementaire, la réalité est beaucoup plus sommaire : certes, le Parlement vote la loi, mais il ne contribue que faiblement à son élaboration. Quant au contrôle et à l'évaluation du travail de l'exécutif, ils demeurent depuis 1958 largement superficiels.

Pouvoir législatif gouvernemental et pouvoir d'amendement parlementaire

Malgré plusieurs révisions de la Constitution destinées à accroître le pouvoir législatif du Parlement, rien n'a changé depuis 1958 : l'immense majorité des textes votés sont d'origine gouvernementale et le Parlement se borne à exercer sur eux un travail d'amendement qui ne les modifie qu'à la marge.

Le quasi-monopole de la production des textes législatifs par le gouvernement s'explique par l'incapacité des assemblées à se doter de services

© Le Seuil | Téléchargé le 13/06/2022 sur www.cairn.info (IP: 86.194.232.179)

administratifs et d'évaluation équivalents à ceux de la machine de l'exécutif (administrations des ministères, secrétariat général du gouvernement). Certes, les services des assemblées sont constitués de hauts fonctionnaires de niveau équivalent à ceux de l'exécutif, mais en nombre extrêmement réduit. Cela explique pourquoi les assemblées se sont rarement aventurées sur le terrain de la production de textes législatifs d'envergure : le seul exemple, en soixante ans, est la loi organique sur les lois de finances de 2001, fruit d'ailleurs d'une coproduction entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Le plus souvent, les propositions de loi (lorsqu'elles ne sont pas des textes gouvernementaux prêtés obligeamment à des parlementaires de la majorité en récompense de bons et loyaux services) se limitent à quelques articles sur des sujets très précis.

Les conditions du travail parlementaire constituent la seconde raison de cette production limitée : même avec une semaine par mois d'initiative parlementaire, la division du temps disponible entre les différents groupes (et entre les membres de ceux-ci) limite le temps accordé sur un texte à quelques heures et donc à quelques articles. Et, quand bien même la proposition de loi serait votée par la chambre dont elle émane, encore faut-il que la seconde chambre accepte de l'inscrire à son ordre du jour et de la voter, ce qui est rarement le cas, alors qu'à l'inverse le gouvernement a tous les moyens pour imposer l'examen de ses textes dans les deux chambres et dans les délais les plus rapides : tout l'arsenal constitutionnel, que la révision de 2008 n'a que très partiellement réduit, est disponible pour imposer le vote des projets de loi au prix de quelques concessions à sa majorité (du vote bloqué à l'engagement de responsabilité et à la procédure accélérée) et enterrer les propositions de loi inopportunes (de l'irrecevabilité financière, qui en écarte la grande majorité, à l'enterrement discret dans la navette ou la non-inscription à l'ordre du jour).

En fin de compte, tant quantitativement que qualitativement, le véritable détenteur du pouvoir législatif est le gouvernement, et le Parlement est surtout le détenteur du pouvoir d'amender les textes gouvernementaux. Élaborer des amendements correspond d'ailleurs à la réelle capacité d'action de ce dernier (compte tenu des moyens humains disponibles : fonctionnaires des assemblées, collaborateurs des parlementaires et des groupes) et à son fonctionnement politique (une bonne partie des amendements étant destinés à satisfaire les clientèles électorales et à donner de la visibilité médiatique et politique à leurs auteurs). Cela explique pourquoi les assemblées et leurs groupes ont toujours défendu avec acharnement le droit d'amendement, notamment face au Conseil

© Le Seuil | Téléchargé le 13/06/2022 sur www.cairn.info (IP: 86.194.232.179)

constitutionnel, mais aussi face aux tentatives de l'exécutif d'en limiter la portée et l'exercice (lors de la révision de 2008 et de celle de 2018). Mais, là encore, le gouvernement a tous les moyens d'entraver l'initiative parlementaire par l'irrecevabilité financière ou de contenu – absence de rapport avec le texte (art. 45, al. 1) – ou lors du vote – vote bloqué. Après tout, lui aussi dispose du pouvoir d'amender et il ne s'en prive pas, quitte à sous-traiter certains des amendements rédigés par ses services au rapporteur du projet de loi ou aux parlementaires de sa majorité, qui les déposeront sous leur nom.

Contrôle, évaluation : ni volonté, ni moyens

Le contrôle de l'action gouvernementale est le second pouvoir constitutionnel du Parlement. Mais, dans ce cas également, les moyens de ce dernier sont d'autant plus limités qu'il n'a guère fait preuve d'imagination depuis 1958.

Le contrôle politique a été sérieusement encadré par les constituants mais, si une seule motion de censure a été votée dans l'histoire de la Ve République (et à ses tout débuts, en 1962), c'est que le parlementarisme majoritaire n'avait pas encore vu le jour. Avec l'enracinement de celui-ci au lendemain des élections anticipées de 1962, et l'existence en permanence d'une majorité soutenant le gouvernement depuis, la motion de censure est devenue désuète et son utilisation de plus en plus rare. Quant à l'engagement de responsabilité des articles 49-1 et 49-3, son utilisation a davantage servi à discipliner la majorité qu'à défier l'opposition.

Faute de pouvoir entamer le bloc majoritaire, même dans les épisodes parlementaires les plus tendus de l'histoire de la Ve République (opposition larvée du Rassemblement pour la République aux gouvernements Barre des années 1976-1981, majorité relative des gouvernements socialistes de la législature 1988-1993), l'opposition n'a eu d'autres ressources que les batailles d'obstruction, en amendements et temps de parole, contre les textes emblématiques de la majorité, notamment lors des alternances successives des années 1980. La restauration du temps programmé à l'Assemblée nationale à partir de 2009 (loi organique du 15 avril 2009 en application de l'article 44 rétablissant une procédure supprimée en 1969) y a mis fin en grande partie. Il n'est plus resté que les saisines du Conseil constitutionnel et les banderilles éphémères et médiatiques des questions au gouvernement pour donner aux oppositions un peu de visibilité.

Quant au pouvoir d'évaluation des politiques publiques – par définition gouvernementales –, il reste encore embryonnaire. Outre

© Le Seuil | Téléchargé le 13/06/2022 sur www.cairn.info (IP: 86.194.232.179)

qu'il ne correspond pas à la culture parlementaire française (le député ou le sénateur de base n'a pas encore perçu sa rentabilité électorale), cet exercice se heurte à plusieurs obstacles.

Le premier est l'opacité de l'administration, qui répugne à ouvrir ses archives aux parlementaires : seules les commissions des finances y sont parvenues, grâce aux pouvoirs que leur donne la loi organique sur les lois de finances et à l'opiniâtreté de leurs rapporteurs. Mais c'est surtout l'absence de moyens d'investigation qui limite l'efficacité du contrôle parlementaire : la révision de 2008 a bien mis la Cour des comptes à la disposition du Parlement, mais cette co-affectation est restée pour l'essentiel théorique.

En fin de compte, la seule évaluation réelle est celle des études d'impact que le gouvernement doit, depuis la révision de 2008, annexer à ses projets de loi. Le Parlement s'en remet donc à la bonne volonté de l'exécutif et celui-ci remplit sa tâche de manière très inégale : souvent faute de temps ou parce que la succession accélérée des textes rend l'évaluation du dernier en date impossible, l'évaluation est superficielle. Même les saisines du Conseil constitutionnel par les chambres (art. 39, al. 5) n'ont pas eu de résultat, le contrôle de l'évaluation étant visiblement le cadet des soucis du Conseil.

Hors de la majorité, point de salut

L'instauration en 1962 du parlementarisme majoritaire a totalement bouleversé la pratique des institutions, comme tous les commentateurs et praticiens de la Constitution de 1958 l'ont constaté. Ni les cohabitations ni les alternances n'ont empêché les gouvernements de disposer de majorité, et jamais la moindre révolte parlementaire n'a abouti en soixante ans. Les parlementaires et notamment les députés ont compris que ce n'est qu'à l'occasion de l'élection présidentielle que les majorités se constituent ou se recomposent, et que la Constitution donne aux exécutifs les moyens de tenir même sans majorité absolue (1988-1993) dès lors que les oppositions ne se coalisent pas. Quant à la possibilité de s'appuyer sur la seconde chambre et les ressources du bicamérisme pour rééquilibrer la vie politique au profit du Parlement, elle n'a jamais pu se concrétiser, les deux assemblées n'ayant jamais été solidaires.

Une subordination intériorisée

Le fait majoritaire à l'Assemblée nationale a dans la Constitution de 1958 une valeur supraconstitutionnelle. Avant d'être membre du Parlement, le membre de la majorité gouvernementale (qui a été également la majorité

© Le Seuil | Téléchargé le 13/06/2022 sur www.cairn.info (IP: 86.194.232.179)

présidentielle cinquante et un ans sur soixante, et notamment lors des quatre dernières législatures, soit depuis 2002) met au premier plan son appartenance à la majorité : c'est elle qui régit son activité quotidienne (dans le groupe, le parti, son rapport aux électeurs) et son destin (la première question que se pose un parlementaire est de savoir comment il sera réélu). En France, le parlementaire n'a pas les moyens d'exister par lui-même et doit s'appuyer sur son groupe pour déposer ses amendements ou propositions de loi ou en co-signer, obtenir un temps de parole ou un rapport en commission. Outre les réunions de groupe hebdomadaires, il est régulièrement invité à rencontrer le Premier ministre, voire le président de la République, ou à accueillir les membres de l'exécutif de passage dans sa circonscription. Son rêve est de devenir parlementaire en mission en attendant mieux, et la modification des règles de

suppléance en 2008 (le nouvel article 25 permet au ministre qui quitte le gouvernement de redevenir automatiquement parlementaire au bout d'un mois), en accélérant le turnover ministériel, a renforcé l'attraction de la « carotte » ministérielle.

Dans ces conditions, toute résistance politique a ses limites : le député frondeur (on l'a vu durant la législature 2012-2017) peut refuser de voter un projet de loi, tenter de l'amender contre le gouvernement, mais il n'ira pas jusqu'à voter une motion de censure ou contre le budget, ce qui signifierait pour lui franchir le Rubicon et risquer une fin politique prématurée. La frontière établie lors du second tour de l'élection présidentielle devient ligne infranchissable durant cinq ans, au moins pour les membres de la majorité.

Les limites du bicamérisme

Faute de compter sur l'opposition à l'Assemblée nationale, un rééquilibrage parlementaire aurait pu s'appuyer sur l'action de la seconde chambre. Et de fait, le Sénat a réussi à jouer sa partition sous la Ve République, en pesant sur le travail législatif grâce à son savoir-faire technique et à l'habileté de ses dirigeants, qui ont su rendre le Sénat indispensable même lorsque la seconde chambre était dans l'opposition au gouvernement.

Pour autant, cet exercice est lui aussi contraint.

D'abord parce que les adversaires du bicamérisme, qui ont failli l'emporter lors du référendum gaullien du 27 avril 1969, n'ont pas désarmé : la dernière offensive en date est venue du président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone, en janvier 2015. Une opposition frontale à la majorité constituée par le bloc président de la République-gouvernement-Assemblée nationale

© Le Seuil | Téléchargé le 13/06/2022 sur www.cairn.info (IP: 86.194.232.179)

pourrait réveiller les adversaires du Sénat, qui useraient des arguments les plus divers (des économies réalisables en supprimant une chambre et son budget, comme Matteo Renzi tenta de le faire en Italie en 2016, à la critique du suffrage indirect ou des inégalités de représentation).

En second lieu, la solidarité et même la coordination entre les deux chambres sont épisodiques. Outre que les majorités y sont souvent différentes, voire même opposées (1958-1974, 1981-1986, 1988-1993, 1997-2002, 2014-2017 et dans une large mesure depuis 2017), les deux assemblées ont du mal à se coordonner dans le travail législatif, en particulier pour l'inscription à l'ordre du jour des propositions de loi votées par chacune dans le cadre de la semaine d'initiative parlementaire, même lorsque leurs majorités sont identiques. Le gouvernement a beau jeu d'exploiter ces rivalités pour renforcer sa tutelle sur les groupes de la majorité et sa maîtrise de l'ordre du jour.

*

Le rang secondaire du Parlement dans les institutions et la vie politique est donc solidement établi. Les bouleversements politiques qui ont accompagné l'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la République ont aggravé le phénomène en envoyant à l'Assemblée nationale une majorité d'élus nouveaux venus à la politique nationale et inexpérimentés, renforçant le poids du gouvernement, des cabinets élyséen et ministériels, et de la haute administration. Le fait que la majorité constitue un groupe central flanqué d'oppositions de gauche et de droite, mais non d'une opposition issue du second tour de l'élection présidentielle, crée une situation institutionnelle qui ne s'était jamais produite sous la Ve République, dont la principale victime est le Parlement et rappelant les débuts de la Ve République : d'un côté, l'Assemblée nationale fournit la contribution traditionnelle à la « majorité présidentielle », mais l'opposition du second tour de l'élection présidentielle est quasi absente de l'Hémicycle (huit députés), comme le Parti communiste en 1958 (dix députés) ; de l'autre, le Sénat reste l'apanage de la droite, puisque son électorat est celui des élus locaux vainqueurs des municipales de… 2014, comme le Sénat de 1959 était le fief des partis traditionnels, le gaullisme n'ayant pas d'ancrage territorial au début de la Ve République.

Phénomènes conjoncturels et tendances à long terme se conjuguent donc pour conforter la Ve République dans une configuration institutionnelle dont la dimension parlementaire n'est qu'un élément parmi d'autres.

© Le Seuil | Téléchargé le 13/06/2022 sur www.cairn.info (IP: 86.194.232.179)

RÉSUMÉ

Les pères fondateurs de la Constitution de 1958 ont voulu ramener le Parlement à un rang secondaire dans les institutions et ils y sont parvenus durablement. Tant le dispositif constitutionnel (la Constitution et son interprétation) que les règles du jeu électoral (mode de scrutin et calendrier) ont veillé à ce que les chambres respectent la préséance du pouvoir présidentiel. La pratique des acteurs parlementaires, tant dans l'usage que ces derniers ont fait de leurs pouvoirs que dans leur incapacité à utiliser les ressources du bicamérisme, a achevé d'ancrer cette subordination dans le long terme.

© Le Seuil | Téléchargé le 13/06/2022 sur www.cairn.info (IP: 86.194.232.179)