

Dijon Université de Bourgogne
Colloque du 27 Septembre 2024

LE CONSENSUS COMME PROBLEME HISTORIQUE

REMARQUES ET MISES EN PERSPECTIVE

Par **ALAIN DELCAMP**,

*Secrétaire général honoraire du Sénat, ancien vice-président (2005-2022) de
l'association Française des constitutionnalistes*

Mesdames messieurs les professeurs et, si vous le permettez, chers collègues. Je me permets de faire référence à la notion de « *collègue* » tout en mesurant la distance qu'il peut y avoir entre un ancien professeur associé et un professeur ou une professeure titulaire à l'Université. Il se trouve cependant que j'ai eu l'occasion de dispenser des enseignements dans plusieurs établissements de l'enseignement supérieur, avec un enracinement principal dans mon université de cœur, celle de Marseille-Aix en Provence tant à l'institut d'Études Politiques qu'à la faculté de Droit, en licence et en doctorat, et je suis toujours associé au Groupement d'Études et de Recherches en Justice constitutionnelle (GERJC) désigné aussi par le nom de son fondateur, Louis Favoreu, que j'ai eu l'honneur de bien connaître. J'ai pu ainsi, sur la durée (plusieurs dizaines d'années) comprendre ce que pouvait être une « *communauté universitaire* », professeurs et étudiants mêlés et m'y faire beaucoup d'amis auxquels je suis resté fidèle. Il se trouve que j'ai aussi quelques attaches dans votre propre université dans laquelle je suis déjà intervenu.

Ce lien avec l'Université que j'ai toujours veillé à conserver, en marge du Sénat mais aussi en collaboration active et à son service à travers colloques et initiatives diverses (prix de thèse, programme d'aide à la préparation de thèses relatives au bicamérisme, notamment) explique que j'ai accepté spontanément de répondre à votre invitation, même si j'étais quelque peu impressionné par le caractère « *savant* » de votre programme. J'ai toujours pensé en effet qu'il convenait de ne pas demeurer « *enfermé* » dans mon institution même si le lieu était confortable et les occasions de rencontre nombreuses. L'université, mais aussi des lieux tels que le Conseil de l'Europe, ont été pour moi des occasions de regarder les choses avec un œil intégrant une part de la réalité extérieure et d'entretenir une activité intellectuelle marquée par la distance par rapport à l'immédiat et le harassant travail législatif ou de contrôle.

Me demander d'apporter un témoignage sur la notion de consensus au Parlement a suscité d'abord chez moi une certaine interrogation. **En tant que mode de décision, la notion de « consensus », en soi, n'existe pas dans nos Règlements.** *Le traité de droit politique, électoral et parlementaire* publié à partir de 1893, par Eugene Pierre alors secrétaire général de la Chambre des Députés, et qui constitue la « *bible* » des

précédents, n'y consacre aucune rubrique. Il n'y est question que de majorité et, de fait, dans ces lieux parlementaires, à l'Assemblée Nationale et au Sénat, qui sont le cœur de la démocratie « classique », **la majorité est l'outil par excellence** et s'est toujours avérée indispensable à la décision. C'est un héritage de l'expérience et il correspond aussi à ce que l'on pourrait appeler une certaine « *morale politique* » (accoler ces deux mots pourra susciter des sourires mais il existe bien une « *morale politique* » essentiellement le souci de respecter la volonté clairement exprimée des citoyens).

L'héritage de l'expérience, c'est tout simplement que l'on pas encore trouvé quelque chose de mieux que la majorité dès lors qu'il s'agit de choisir entre plusieurs options, et **aussi longues et fructueuses que puissent être les délibérations elles ne peuvent se passer d'un vote, seul à même d'en tirer les conséquences concrètes et de leur donner une valeur juridique.** Précisément, le premier consensus au Parlement **c'est bien cet accord sur la règle.** Quand bien même, du reste, il y aurait « *consensus* » sur le fond, encore faudrait-il un vote pour l'entériner et c'est là où l'on peut rencontrer un autre concept qui est celui **d'unanimité.** Celui-ci est ordinairement entendu **comme un concours total de volontés-un ensemble de « oui » ou de « non » en quelque sorte.** Le *parlement est plus pragmatique : est réputé à l'unanimité un scrutin qui ne comporte pas de vote contraire*-cette unanimité est d'ailleurs facilitée par le fait qu'à côté des bulletins « *pour* » et « *contre* », existent des bulletins « *abstention* ». C'est très fréquent dans les instances de préparation des décisions et, en particulier, les commissions, mais aussi en séance publique, par exemple pour le vote sur articles ou sur amendements, dès lors qu'il n'y a pas appel au « *scrutin public* ».

Encore un mot qui demande explication. Évidemment tous les scrutins sont « **publics par nature** » **en séance publique,** mais il peut arriver que l'on fasse appel au **vote « personnel »**¹ des députés ou des sénateurs, de manière à s'assurer que le résultat correspond bien à l'image de la composition de l'assemblée. Il est possible de dire que le scrutin « *public* » répond ainsi à **une exigence de morale politique. Il est la contrepartie et la conséquence du principe de représentation** qui est encore à la base du fonctionnement des démocraties « *complexes* » ou le « *peuple* »² est trop nombreux pour pouvoir délibérer en permanence et directement. Nous sommes ici confrontés à un problème difficile, à savoir que, par définition, le « *représentant* » - et c'est ce qui distingue la démocratie politique de ce que l'on appelle -à tort- la démocratie sociale- ne possède pas de « *mandat impératif* » Il est censé voter en fonction de ce qu'il sait de ceux qui l'ont désigné et de ce qui lui apparaît comme l'intérêt général à un moment ou face à une situation donnée. De fait, cette absence de « *mandat impératif* » a été nuancée avec l'apparition des groupes parlementaires, des partis politiques ensuite,

¹ En fait de vote « *personnel* », il n'est assuré que par le « *scrutin public à la tribune* » ou chaque parlementaire vient déposer son bulletin dans l'urne placée devant le président et « tenue » par les secrétaires du Bureau. A l'Assemblée Nationale le président Philippe Seguin a inventé la notion de « vote solennel » décidé par la Conférence des Présidents. Sur l'évolution des pratiques et des règles sur ce point on pourra se reporter au manuel de droit parlementaire de Pierre Avril et Jean Gicquel, éditions Monchrestien Paris pages 240/244. Elles sont l'image d'une discutée utilisation du consensus pour apporter des dérogations à la règle.

² Rousseau lui-même nous a dit que la démocratie directe ne pouvait exister que dans de petites unités.

mais dans une proportion variable suivant la situation de ceux-ci sur l'échiquier politique³ et elle est reconnue par la Constitution de 1958 (article 4) pour qui les « *partis politiques* - ainsi constitutionnellement légitimés en France pour la première fois-*concourent à l'expression du suffrage* » (et même à sa formation). **L'idée de base est cependant de faire en sorte que les représentants respectent le mandat qui leur a été donné par leurs électeurs et il est permis de penser, par exemple,** que les manœuvres intervenues à l'occasion du deuxième tour des dernières élections législatives (qui ont conduit à l'association des contraires afin d'accroître le nombre de sièges des formations ayant participé à cette manœuvre) ont contrevenu de manière très grande- et sans précédent à cette échelle -à cette notion de morale politique, inséparable du bon fonctionnement de la démocratie représentative.

Ces quelques préalables théoriques et pratiques étant posés, il convient de saisir ce que recouvre désormais **cette notion de consensus qui est brusquement et paradoxalement devenue à la mode au vu des résultats des deux dernières élections législatives qui ont laissé l'Assemblée Nationale sans majorité.** Monsieur Jérôme Loiseau, dans son document introductif, associe cette réapparition de la notion, que monsieur Christian Stein vient d'illustrer avec humour, aux déclarations de madame Elizabeth Borne alors Premier Ministre. Funeste présage pour une notion dont on attend qu'il pousse les acteurs politiques à une forme « *d'autolimitation des carrières individuelles* » mais aussi à « *l'efficacité objective des politiques mises en œuvre* » ...Ce consensus-là ne serait apparu désirable que parce que l'intéressée se retrouvait sans majorité...étrange paradoxe **alors que, précisément, on attend du consensus qu'il permette d'aller « au-delà » d'une majorité donnée...**

-|-

Démocratie, consensus et majorité :

On pourrait dire sans doute du consensus ce que Saint-Augustin disait du temps. « *Quand on me demande ce qu'est le temps je le sais. Quand on me demande de l'expliquer, je ne sais pas* ».

Ainsi, malgré une étymologie transparente :«*con-sensus*», c'est-à-dire -que les latinistes me pardonnent- *donner le même sens à quelque chose*, **le mot ne peut être appréhendé en dehors du contexte dans lequel on l'emploie et les interventions que nous avons eu la chance d'entendre l'ont démontré à suffisance.**

Difficile aussi de ne pas prendre en compte ce que Bergson appelait « *la vision rétrograde du temps* », à savoir placer (par commodité) dans le passé l'origine de ce qui nous semblerait souhaitable aujourd'hui.

³ Il n'y pas de règle absolue mais les groupes de gauche et surtout d'extrême gauche sont plus attachés à la discipline de vote que les groupes de droite et, a fortiori, du centre (encore que la discipline se retrouve en général dans les groupes dits d'extrême droite ou certains groupes originaux, qui s'inscrivent dans la tradition bonapartiste tel que les successifs partis « *gaullistes* » dans notre histoire récente).

En effet - disons depuis la deuxième guerre mondiale- **l'usage de ce mot n'a pas été du tout fréquent -en tout cas en France.** Tout se passe au contraire, historiquement, comme si la notion **avait été supplantée** par celle de majorité comme mode de décision. De fait, en dépit des théories de Rousseau sur la volonté générale, **la notion de consensus n'a guère été associée à celle de démocratie. J'allais presque dire au contraire** et ce, au moins depuis la Révolution française. Avec l'avènement de la notion de « *peuple* », il a été nécessaire en effet d'adopter un mode de décision non seulement auquel celui-ci puisse être associé mais surtout qui puisse en même temps permettre de prendre une décision. Problème qui ne se posait guère dans le système monarchique – sauf à tempérer la brutalité de la décision par **la tradition du conseil**. Le Roi décidait « *en son conseil* » et l'on sait, par exemple, l'importance des réflexions sur la *polysynodie* amorcée sous la Régence, à un moment, précisément, où la légitimité royale commençait à être contestée.

On retrouve d'ailleurs cette recherche dans l'expression de « *République des Conseils* » qui est devenue le mode (théorique) de décision dans les états dit socialistes de l'après-guerre mais surtout dans l'URSS de 1917. C'était la conséquence d'un choix démocratique qui s'ordonnait autour de la notion de « *peuple tout entier* ». On sait ce qu'il en est advenu. Derrière les conseils sont réapparus tous les éléments d'un régime autoritaire et particulièrement vertical.

Ainsi donc la notion même de « *consensus* », non seulement n'a pas été associée à celle de démocratie, mais, bien au contraire, a été utilisée comme moyen de s'assurer de l'absence d'opposition à une décision prise par le souverain ou un pouvoir non démocratiquement élu...

Cette évolution, au moins dans l'histoire française depuis la Révolution, a besoin, pour être appréhendée, d'introduire la distinction entre **les deux piliers de la démocratie tels que les définit Charles Gerard dans son ouvrage « *Délibérer entre égaux* » : la recherche de l'autonomie politique et la réalisation d'un idéal de bien commun. Les démocraties occidentales ont privilégié la réalisation de l'autonomie et l'égalité politique. Elles ont eu plus de mal à définir la notion de bien commun.**

L'évolution du droit de suffrage et de la législation destinée à réduire les influences sur son exercice en dehors des partis politiques a répondu au premier objectif. La recherche du consensus sur un « *bien commun* » s'est heurtée pour sa part à une impossibilité croissante – dès lors que le système de valeurs qui avait servi de cadre à la formation des sociétés politiques (idée de nation, communautés d'appartenance religieuse -fondement choisi par exemple par le traité fondateur de Westphalie des nations européennes de 1648, communauté de langue...) se sont estompés. L'on ne peut qu'être frappé aujourd'hui par la difficulté à donner un contenu « *consensuel* » au mot même de « *République* » qui s'est substituée peu à peu à celle de « *nation française* ».

Si l'on revient à la déclaration de madame Borne ou aux dessins reproduits en introduction à la première intervention de ce matin, la question est donc **de savoir si le « consensus » peut être une alternative au processus de l'élection. Et de répondre en fait au premier impératif politique qui est de prendre une décision.** Or la pratique

montre que **dans aucun système concret existant ne figure officiellement ce mode de décision**. Depuis quelque temps – procédé français alternatif à la recherche d'une origine historique pour justifier une notion nouvelle, l'appel aux modèles étrangers (imaginés pour l'occasion plus que connus) a fait florès récemment : **La France n'aurait pas, au contraire de ses voisins, la culture du « compromis »**. Et de soutenir par exemple que cette culture aurait plus de chance d'être adoptée si l'on introduisait le système électoral de la Représentation Proportionnelle en lieu et place du système majoritaire. Outre que la Représentation proportionnelle n'est pas incompatible avec l'octroi d'une majorité des sièges à un des mouvements politiques en compétition (sociaux-démocrates dans les pays scandinaves ou démocratie chrétienne en Allemagne ou en Italie dans les premières décennies de l'après-guerre), rien n'empêche non plus, comme dans les scrutins communal et régional français, de définir un scrutin proportionnel doté d'une « *prime majoritaire* ». Il reste que **la représentation proportionnelle ne suscite pas par elle-même une culture de compromis et, encore moins, de « consensus »**. Au contraire, elle a pour effet premier d'exacerber les différences et rendre les dissolutions inopérantes (cas de la Belgique aujourd'hui ou de la France de la IV^{ème} République... sans parler des Pays-Bas ou d'Israël ou l'émiettement des forces parlementaires aboutit à donner le pouvoir aux extrêmes minoritaires).

L'aptitude au compromis doit être recherchée dans des facteurs sociologiques ou historiques plus que dans les règles et il n'y a aucune chance qu'il progresse en France dès lors que les élections à l'Assemblée Nationale seront placées sous l'ombre portée de l'élection présidentielle. *A contrario*, on pourra observer que la culture du compromis est beaucoup plus présente au Sénat où le scrutin indirect (combiné aux trois quart avec la représentation proportionnelle) permet de limiter les succès des extrêmes, mais bénéficie aussi de deux facteurs essentiels : **le fait que le Sénat ne puisse pas être dissous et, surtout, que son élection soit totalement indépendante du scrutin présidentiel**. Il peut apparaître, de ce fait, comme le seul véritable contrepoids institutionnel -et stabilisateur du système politique- face au président de la République lui-même...

Une fois pris acte du fait que le consensus est à la mode, il n'est peut-être pas inutile de se demander pourquoi. Il est, à mon sens, le résultat d'un triple mouvement :

Le premier, aussi vieux que le principe de l'élection entre égaux, tient à la contestation **du principe électif lui-même** qui apparaît, selon la doctrine, le principe le plus mauvais à l'exception de tous les autres ! Une partie importante de ce que l'on pourrait appeler « *l'intelligentsia* » ou, si l'on me permet, ce que l'on appelle « *la France d'en haut* » et qui comprend les « *sachants* » dont vous êtes, **a toujours eu du mal à admettre l'égalité parfaite que l'élection réalise entre les citoyens**. C'est le problème de l'homme abstrait ou « citoyen » que Joseph de Maistre nous disait n'avoir jamais rencontré. Aucun vote n'est en soi « qualifié ». Un agrégé de l'université est dans la même situation que celui qui n'a peut-être jamais été à l'école. **D'où la recherche d'influence à différents niveaux antérieurs et extérieurs au vote**. Je ne m'attarderai pas sur ce point mais il existe. Sa traduction concrète est à l'origine de la notion même de Constitution : « *la souveraineté du peuple s'exerce dans le cadre de la Constitution* », et

l'on sait la conséquence qu'en tirent les professeurs de droit depuis l'introduction de procédures de justice constitutionnelle. Un affrontement de plus en plus clair se fait pour entre **la légitimité qui procède de l'élection et celle qui résulte de la constitution ou des institutions qu'elle crée**. Même réserve quant à la « *compétence* » des législateurs. Ne vaudrait-il pas mieux une république de « *sachants* » qu'une République qui prend le risque d'être dirigée par des hommes ordinaires ? C'est le vieux rêve de la république oligarchique et, à cet égard, la leçon de l'Antiquité n'est pas si loin...

Le deuxième facteur est le développement d'une légalité internationale. **L'élaboration du droit international qui en résulte** a connu une véritable explosion, surtout depuis la création de l'organisation des Nations Unies ou, dans un registre différent, des organisations telles que l'Union Européenne. Elle constitue, à certains égards, **une contestation de la démocratie classique au plan interne**. Il s'agit en effet de négociations entre États pour définir des règles susceptibles de s'imposer à tous dans l'ordre interne. Ce mode d'élaboration s'éloigne de la politique au sens large pour se rapprocher de la diplomatie. Or dans ce domaine la notion de consensus est présente y-compris dans le langage même des diplomates qui en viennent à parler, par exemple, couramment de « *consensus émergent* » ; Ils désignent ainsi le moment où les débats n'ont pas encore débouché sur un accord mais le laissent entrevoir. **C'est le règne de la délibération, encouragé par le fait que la décision finale ne peut être prise qu'à l'unanimité, c'est-à-dire par l'accord de toutes les parties, mais sans que les « peuples » soient toujours appelés à intervenir**

Le troisième facteur réside dans ce que l'on appelle aujourd'hui la « **démocratie procédurale** », elle-même intimement liée à la supériorité attribuée à la délibération sur l'élection. Plus que de nouveaux débats sur le fond qui divisent, elle préconise de procéder à des méthodes prédéfinies afin de dégager progressivement une opinion commune. C'est la fameuse expérimentation des « *conventions citoyennes* » constituées au nom de la démocratie participative, en marge du Parlement et dont les conditions de nomination des membres et les conclusions se prêtent à des manipulations et dont la légitimité ne saurait être comparée- pour l'instant- à celle d'assemblées élues. Plus largement ces expériences se placent sous l'égide de ce que Jürgen Habermas a théorisé sous le nom d'« **agir communicationnel** » où la procédure et l'échange se substituent aux anciens mode d'élaboration des normes. Quant à la notion de bien commun sa solution, un peu à l'image de la démocratie américaine (mais jusqu'à quand ?) serait une forme de « **patriotisme constitutionnel** », au fond **l'adhésion à un corps de règles procédurales d'où toutes considérations tenant à la nature des hommes et à l'histoire des sociétés seraient dangereusement mises de côté**⁴.

Ces observations tendent à montrer que l'introduction du consensus en politique est une belle idée qui comporte pas mal d'irréalité et recèle probablement plus de risques que d'avantages. La délibération par consensus paraît en l'état plus adaptée à des domaines **professionnels ou scientifiques**. Des exemples existent dans le domaine de la recherche- notamment médicale- ou il semble être l'un des garde fous mis en œuvre dans l'élaboration du diagnostic clinique. Dans l'ouvrage collectif qu'il a dirigé, Jean

⁴ Jürgen Habermas, *La constitution de l'Europe*, Paris, Gallimard, *nrf essais*, 2011

Philippe Pierron, de l'Université de Bourgogne,⁵s'interroge cependant pour savoir comment transformer une série d'accords tacites en consentement libre et éclairé. Les contributions parcourent ainsi trois domaines : droit du numérique, droit médical et droit privé... A travers ces différents exemples, le consensus paraît revêtir davantage une teinte aristocratique que démocratique. Mais le conseil au sens de recherche de consensus met en avant une dimension longtemps négligée de la décision majoritaire : celui de **l'acceptabilité**. Nous avons vu l'abondance de remises en cause auquel a donné lieu l'usage intempestif du fameux article 49-3. **C'est une dimension nouvelle dont la démocratie représentative devra désormais tenir compte, mais qui ne la remet pas en cause pour autant.**

- II -

Consensus et compromis dans la vie parlementaire et institutionnelle : Exemples et enseignements tirés de mon expérience au Sénat

J'ai déjà abordé cette question dans la première partie « théorique » qu'il m'a paru nécessaire d'esquisser à travers le prisme du droit constitutionnel et des institutions politiques contemporaines.

Je voudrais essayer maintenant d'apporter une touche plus personnelle et me faire l'écho- dans la mesure du possible- de ce que j'ai pu « vivre » au cours de mes 42 ans de carrière au Sénat au cours desquelles j'ai eu la chance de découvrir pratiquement tous les aspects de l'institution mais aussi avoir l'occasion de travailler avec l'Assemblée Nationale et les grandes institutions publiques, décentralisées, nationales (Conseil d'Etat, Conseil Constitutionnel, Cour de Cassation) et internationales (Conseil de l'Europe, Union européenne, Union interparlementaire, 47 autres assemblées parlementaires nationales) sans parler des universités françaises et étrangères au sein desquelles j'ai été invité à m'exprimer sous forme de conférences ou de participation à des colloques.

Alors que j'ai surtout souligné jusque-là l'absence de consensus en tant que mode de décision dans les structures institutionnelles que j'ai pu connaître, je voudrais souligner fortement et d'une manière générale **le caractère éminemment pragmatique et marqué par une dimension humaine considérable du travail parlementaire.**

Je crois pouvoir affirmer, au vu de mon expérience, que **le Parlement - et le Sénat en particulier- sont des lieux de la démocratie française dans lesquels cette dimension humaine demeure alors même qu'à mes yeux, elle diminue dans la**

⁵ *La fabrique du consentement. Comprendre. Accepter. Consentir*, Editions du Bord de l'eau, Documents, Lormont, 2022

plupart des autres secteurs de la société, sous l'influence des technologies, des préoccupations de rentabilité à court terme ou de l'individualisation des objectifs des acteurs.

1 – comment devient-on « législateur » ? :

Il existe encore des « **miracles démocratiques** » : **c'est celui qui transforme un élu en « législateur »**. J'ai évoqué tout à l'heure la question de la discipline de vote, qui pourrait donner à penser que la volonté de l'élu serait devenue secondaire et que la « *législation* » naîtrait en dehors de lui. Ce serait oublier l'influence des modes de scrutin. Certes, il n'existe pas de représentation proportionnelle à l'Assemblée Nationale (toutes les expériences faites se sont avérées dans le passé décevantes – après première guerre mondiale, IVème République, Vème République (1986-1988) à l'Assemblée Nationale. En revanche, l'extension progressive de la Représentation Proportionnelle pour le Sénat s'est faite sous une forme qui en a atténué certains effets (emprise des partis politiques nationaux en particulier) **en raison du scrutin indirect**. Les scrutins français se sont traditionnellement caractérisés par **l'importance donnée à la « territorialisation »** (scrutin uninominal d'arrondissement à l'Assemblée, scrutin uninominal dans les départements élisant moins de trois sénateurs pour le Sénat), territorialisation accentuée par l'existence du cumul des mandats fâcheusement supprimé⁶. Cette « territorialisation » a eu pour effet de limiter pendant longtemps l'emprise des partis (et les opérations dites de « *parachutage* » en dépit de la « *nationalisation* » accentuée de la vie politique française par l'élection du Président de la République au suffrage universel direct). Il en est résulté une composition du Parlement dans laquelle « *les personnalités* » et les diverses expériences ont assuré pendant longtemps une certaine « *humanisation* » de la vie politique, synonyme de qualité de la représentation, notamment au Sénat réputé comme plus indépendant (et où la discipline de vote est plus rare). Elles n'ont pas cependant évité un accroissement progressif de la représentation d'élus issus du secteur public, plus sensibles sans doute aux arguments présentés par l'administration, dans un système dominé par ailleurs par les procédures dites de « *parlementarisme rationalisé* ».

Il n'en reste pas moins que la démocratie représentative permet une alchimie transformant des élus, issus de combats parfois féroces et qui ont défendu des positions par définition opposées de se voir obligés de travailler ensemble dans des structures collectives. La composition de ces structures est gouvernée soit par la représentation proportionnelle des groupes parfois tempérée (cas du Sénat) par la représentation des différentes sensibilités. L'accession au Parlement constitue pour la plupart la réalisation d'une volonté, parfois d'un rêve, mais tel qui pouvait apparaître tout puissant au plan local se trouve mêlé, dès qu'il arrive au Parlement, à d'autres personnalités du même acabit avec lesquelles il est obligé de composer. Des solidarités qui ne sont pas nécessairement toutes politiques peuvent ainsi se créer, tandis que le travail législatif – qui s'effectue en France majoritairement en commission apparaît très vite comme **un apprentissage plus technique que politique**, tellement les projets de textes, présentés majoritairement par l'exécutif, sont de plus en plus -et souvent inutilement- complexes et détaillés.

⁶ Loi organique N° 2014-125 du 14 Février 2014

Sans aller comme au Congrès des Etats-Unis jusqu'à la « *seniority rule* », le nouveau député et sénateur s'initie auprès de collègues plus anciens qui sont autant de « *transmetteurs d'expérience* » et ont souvent une habitude des débats souvent meilleure que celle des ministres eux-mêmes. Insensiblement, cet apprentissage sur le tas, encadré par des « *usages* » qui remontent parfois à l'origine même des parlements, fait de tel élu qui n'aurait pas eu de compétences par exemple en matière juridique ou financière, **devient parfaitement compétent dans ce domaine pour peu qu'il ait passé quelques années à la commission des lois ou à la commission des Finances. La qualité d'un législateur dépendant par ailleurs clairement autant sinon plus de sa connaissance des réalités et des hommes que de sa connaissance technique qu'il peut trouver aussi auprès des secrétariats des groupes et des commissions mis à son service.**

Il y a là un point capital sur le chemin ,sinon du consensus ,du moins du compromis, et tel amendement peut être partagé par des députés ou de sénateurs de groupes différents dès lors qu'ils ont été confrontés aux mêmes expériences sur le terrain.

2 - le travail parlementaire, laboratoire du consensus ou, à tout le moins, du compromis

Le travail parlementaire se caractérise par **l'importance des travaux préparatoires** mais le public en a une appréciation biaisée en raison de l'importance donnée à la séance publique. Pour reprendre une distinction déjà utilisée dans un de mes articles, on peut dire que le Parlement français est un parlement de la parole, tandis que le Parlement allemand est un parlement de travail et le Parlement anglais un parlement de contrôle.

Alors que le parlement français passe pour un des moins « *libres* » en Europe, il est celui qui se réunit le plus et compte le plus grand nombre d'heures de séance publique. C'est un immense contraste avec le parlement allemand et, surtout, le parlement britannique, ce dernier très marqué par le système majoritaire et qui comporte des débats législatifs assez brefs. Ces deux derniers parlements ont conservé cependant la caractéristique de base du parlementarisme classique, **à savoir que les ministres demeurent membres du Parlement**, ce qui a l'avantage d'une plus grande facilité des échanges. Les ministres allemands travaillent de façon très étroite avec les commissions et les groupes du Bundestag. **La séance publique, en France, ne saurait être un instrument de compromis, elle est surtout ,au contraire ,le lieu d'affirmation des différences et censée permettre à l'opposition de faire valoir ses contre-propositions, sans chercher d'inutiles conciliations.**

Le véritable travail se passe ailleurs, au niveau **des commissions permanentes** qui ,malgré les tentatives de Michel Debré en 1958 sont demeurées des **instruments puissants et peu nombreux** (de 6 à 8 aujourd'hui). Les commissions du parlement anglais ne sont pas permanentes sauf les *select committees* en matière de contrôle. Au Sénat, elles concurrencent très avantageusement les groupes politiques et sont le véritable creuset de la décision sénatoriale qui donne lieu à des participations de tous les

groupes politiques. La révision constitutionnelle de 2008 ,qui avait eu pour but de renforcer la place des commissions, désormais appelées à rédiger la version du texte soumis à la séance publique et alléger les débats ont niveau de celle-ci a été très largement un échec. Elle a créé au niveau des commissions ,dont les débats sont devenus publics en présence du ministre, une première séance publique, qui a réduit les possibilités de compromis en son sein que permettait le caractère confidentiel des débats sans alléger pour autant les durées de la séance publique proprement dite. Le Sénat a su maintenir « *l'esprit des commissions* » en étant plus réticent et à l'ouverture et à la présence des ministres lors de ses délibérations malgré l'injonction du Conseil Constitutionnel, serviteur zélé des prérogatives du gouvernement (il avait annulé le compromis constitutionnel passé entre les deux assemblées qui laissait la liberté d'organisation à leurs règlements respectifs).

Cette évolution montre à l'évidence que la réalisation de compromis est davantage possible dans le cadre de réunions non ouvertes qui laissent une plus grande liberté de participation aux membres, sans pour autant empêcher l'expression de votes différents sur le texte adopté. Cela signifie que, contrairement à ce que l'on croit généralement, les textes issus des délibérations des commissions peut parfaitement contenir des apports de l'opposition ou des membres à titre individuel et constitue le plus souvent un enrichissement du texte gouvernemental.

Ce processus de coopération (ou de conciliation) se poursuit à travers l'institution de la « navette » (rétablie en 1958) entre les deux assemblées qui permet une réduction progressive des différences donc une inflexion du texte d'origine. Le symbole de cette coopération est **la commission mixte paritaire (CMP)** composée de 7 députés et 7 sénateurs à laquelle le gouvernement peut demander de trouver un texte de compromis « *sur les dispositions restant en discussion* ». Tel est le cas pour une majorité de textes depuis l'origine de la Vème République.

Quand bien même la « CMP » échouerait, **le travail de conciliation ,au moins pour les textes législatifs, ne serait pas totalement vain** puisque le gouvernement ne peut donner « *le dernier mot* » (ce qui est l'hypothèse la plus rare) à l'Assemblée Nationale que si elle reprend « *le texte élaboré par la CMP* » ou « *le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat* »,ce qui signifie que **même en cas de composition différente des deux assemblées des amendements sénatoriaux peuvent figurer dans des textes que le Sénat n'aurait pas lui-même approuvés.**

3 Consensus sur les règles de délibération, Règlements et usages

Si l'on veut véritablement saisir les zones de gisement potentiel de consensus ou de compromis au Parlement c'est assurément d'abord et avant tout vers **ses modalités de composition et de délibération.**

On ne s'attardera pas sur les péripéties peu glorieuses qui ont marqué la répartition des postes dans les instances de l'Assemblée après le récent renouvellement. On se contentera de signaler combien ce qui s'est passé est contraire non seulement à

l'esprit mais à la règle de la démocratie parlementaire. Il est sans précédent connu qu'une assemblée ait enfreint l'égalité entre ses membres - pourtant égaux en dignité car tous élus dans les mêmes conditions en privant le groupe -qui plus est le plus important- de postes au Bureau. C'est le signe d'une dégradation des mœurs alors même que ce qui caractérise l'institution parlementaire c'est la recherche de consensus sur ses conditions d'organisation. Du reste il ne m'a pas été donné de prêter la main à des révisions du Règlement du Sénat qui n'aient été le couronnement d'un travail préparatoire entre les différents groupes, tellement il est évident qu'une règle non acceptée n'a aucune chance d'être respectée en pratique, surtout, comme cela a été souvent le cas ces dernières années, lorsqu'il est question de réguler la durée des débats et, par conséquent, le temps de parole.

L'expérience que je peux avoir du Sénat mais aussi des autres parlements d'Europe **tend à montrer que les usages sont bien souvent plus importants et nombreux que les règles**. Celles-ci ne sont, la plupart du temps, que des usages consacrés. Mais il peut être sage de ne pas consacrer des usages ne serait-ce que pour les faire évoluer si les circonstances viennent à changer. Ces usages sont un des aspects les plus importants de ce que l'on appelle **l'autonomie des assemblées** par rapport aux autres pouvoirs, autrement dit de la séparation des pouvoirs consacrée par l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Ce consensus sur la règle est apparu fondamental à l'occasion de l'avènement de la Vème République dont les rédacteurs ont eu pour principal objectif de « *museler* » la représentation parlementaire. Pour la première fois a été instituée une juridiction constitutionnelle à laquelle les règlements des assemblées devaient être soumis. C'est un aspect sur lequel le Sénat a « *fait de la résistance* » (il a mis 18 mois pour réformer son règlement et supprimer certaines procédures qui y figuraient depuis la IIIème République). Il a mis très longtemps également pour intégrer certaines mesures dites du « *parlementarisme rationalisé* ». Je me souviens, jeune fonctionnaire dans les années 70 et même 80, d'avoir assisté à des votes contre à l'unanimité du Sénat uniquement pour protester contre le fait que le gouvernement avait « osé » modifier le texte élaboré par la commission mixte paritaire au moment de le soumettre au Sénat. De même le Sénat a-t-il maintenu *contra legem*, jusqu'à la révision constitutionnelle de 2008, une procédure particulière pour l'application de l'article 40 de la Constitution qui permet au gouvernement (ou à un parlementaire) de soulever l'irrecevabilité financière d'une mesure. C'est ainsi qu'au lieu d'interrompre les débats lorsqu'un ministre « *invoquait* » l'article 40 contre un amendement le Sénat avait toujours maintenu la possibilité de l'auteur de l'amendement en cause à expliquer ce qu'il aurait souhaité faire.

Ainsi a-t-on assisté à une véritable partie de « cache-cache » tout au long de la Vème République entre le Sénat et le Conseil Constitutionnel précisément pour accroître les prérogatives parlementaires. Le conseil Constitutionnel menace-t-il d'annuler toute modification du Règlement qui accroîtrait les moyens de contrôle du Parlement au-delà des dispositions de l'article 45 de la Constitution ? le Bureau du Sénat décidait d'instituer ces nouvelles procédures (missions d'information, missions

communes d'information⁷) par le biais d'une « instruction générale du Bureau (IGB)» non soumise au Conseil Constitutionnel et que le gouvernement se trouvait en pratique tenu de prendre en compte. Cette liberté du Sénat liée à son statut lui a ainsi permis de créer les deux premières commissions d'enquête et de contrôle dès le début des années soixante. La liste d'exemples de ce type pourrait être allongée davantage...

De manière plus positive, il est arrivé que Gouvernement, Assemblée et Sénat se mettent d'accord pour organiser les nouvelles modalités souhaitées pour l'organisation des questions au gouvernement dont la constitution limitait la fréquence. Ainsi est né la première « **Convention de la Constitution** » qui a permis aux trois parties de lever l'obstacle constitutionnel...**Le consensus est ainsi apparu comme un moyen non de préparer un changement de règle mais de la rendre inopérante**⁸

4 Le développement du contrôle parlementaire, lieu privilégié du travail transpartisan

Le phénomène le plus important de l'évolution du parlementarisme français depuis 1958 est incontestablement **le développement de la fonction de contrôle qui n'était conçue à l'origine que comme la faculté de renverser le gouvernement par le vote d'une motion de censure**. C'était concevoir cette procédure que comme d'abord et avant tout un moyen d'assurer la stabilité des majorités à l'Assemblée Nationale (qui n'avait pratiquement jamais existé dans l'histoire parlementaire française depuis 1875).

Or la vie parlementaire n'implique pas de vivre en permanence à l'ombre de la « *bombe atomique* » de la motion de censure. Il existe de vastes espaces dans lesquels il s'agit d'abord de mettre en œuvre des politiques souhaitées par une majorité (même informelle) mais sur lesquelles peuvent exister des divergences quant aux modalités d'application.

A la vérité, l'action législative et l'action de contrôle sont par nature indissociables car pourquoi remettre en cause une loi si ce n'est parce que son application est insatisfaisante ou surgissent de nouvelles questions qui n'avaient pas été vues à l'origine ? Les commissions permanentes – encore elles !- font donc depuis l'origine, comme Monsieur Jourdain faisait de la prose, **du « contrôle sans le savoir »**. Avec le temps elles l'ont cependant systématisé (dès 1972 le Sénat a mis en place **un contrôle permanent de l'application des lois** qui donne lieu à des bilans réguliers. L'assemblée y a eu recours, d'une manière ponctuellement plus approfondie mais de façon moins systématique par la suite).

⁷ Qui permettait de dépasser les limites strictes imposées aux commissions d'enquête et de contrôle timidement autorisées par une loi de 1971 d'origine sénatoriale)

⁸ En fait par la suite ces possibilités seraient considérablement élargies par la révision de 1995. Il existe aussi des conventions de la constitution au Royaume Uni qui ont permis, notamment en 1923, de permettre au gouvernement d'exercer des prérogatives normalement réservées au Roi.

On a vu que se sont développées *infra legem*, voire *contra legem* des procédures spécifiques qui n'existaient pas et étaient adaptées à un contrôle approfondi comportant des pouvoirs d'enquête. Ceux-ci n'ont cessé de s'étendre sous des formes diverses (mission d'information, de contrôle ou d'enquête impliquant des auditions publiques ou non, parfois en concurrence ou en marge d'une action judiciaire) et qui ont abouti à une consécration législative puis constitutionnelle (nouvel article 24 : Le parlement ne vote plus seulement la loi, « *il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ». Les « *lois de financement de la sécurité sociale* » sont devenues (article 47-1) de nouvelles lois de finances concurrentes, par l'ampleur des sommes concernées, du budget de l'Etat..

Surtout, le contrôle apparaît comme une véritable « *seconde nature* » du parlement, peut-être même la première. Il s'agit d'une activité multiforme et permanente qui joue un véritable rôle de dissuasion, d'orientation des travaux à venir et qui fait contrepoids à un processus d'élaboration des lois beaucoup trop facilité par les prérogatives gouvernementales dans les débats, la centralisation et le poids des grandes administrations publiques.

Il est aussi le lieu de développement d'un véritable travail « *transpartisan* ». Les rapports « *spéciaux* » de la commission des finances (plus de cinquante) sont répartis à la proportionnelle des groupes. Depuis 2008 le président de la commission des finances doit appartenir au principal groupe d'opposition. Les instances de contrôle sont présidées et rapportées par des parlementaires appartenant à la majorité et à l'opposition, sans parler naturellement des évolutions dans l'organisation de l'ordre du jour qui comporte désormais des « *fenêtres* » réservées aux groupes et dans lesquelles ils peuvent inscrire les initiatives de leur choix (soit des propositions de loi soit des questionnements qui s'ajoutent aux séances statutaires de questions au gouvernement).

On n'aurait garde d'oublier tout le dispositif de contrôle qui s'est mis en place pour **la partie européenne de l'action publique** et qui fait que les chambres françaises coopèrent avec leurs homologues européennes pour surveiller en amont les initiatives des autorités de Bruxelles et le contrôle des politiques soutenues par leurs gouvernements.

Conclusion

Démocratie élective et démocratie de délibération : deux faces d'une même réalité parlementaire

En conclusion, si le consensus ne saurait être considéré comme un mode reconnu de décision parlementaire, sa recherche ou tout au moins ses prémisses (conciliation et compromis) font partie de la vie quotidienne des parlements. Contrairement à ce que l'on pourrait penser il n'est pas non plus absent de la vie des gouvernements même n'étant pas soutenu par des coalitions. Le Premier Ministre a pour principale question de procéder en effet à des arbitrages à des visions sectorielles parfois antinomiques des administrations qu'il dirige tellement le compromis est au cœur de toute action publique complexe.

Ainsi pourrait-on faire justice d'une distinction séduisante mais assez inopérante **entre démocratie élective et démocratie de délibération**. Toute démocratie est délibérante et les élus le savent mieux que personne. Il est en effet impensable qu'une décision ne soit pas précédée par une ou plusieurs délibérations. **C'est la fonction même des assemblées. On peut souhaiter leur donner davantage de possibilités d'y parvenir mais ,outre qu'elles ont de plus en plus à cœur d'y associer les groupes d'intérêt ou les citoyens qui les sollicitent, sans doute serait-il souhaitable de retrouver en leur sein, l'esprit de consensus qui seul, pourra leur permettre de parvenir à des décisions légitimes et donc, admises.**