

QUATRIÈME PARTIE : LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE

Noëlle Dauphin

(Université d'Orléans et CHPP)

La session sur le travail parlementaire réunit 13 communications avec une très grande variété d'angles de vue, de lieux et de temps ; les unes ont mis l'accent sur les objectifs de ce travail, les autres ont analysé son déroulement.

Le travail parlementaire a pour but de créer les moyens législatifs pour assurer l'ordre commun dans le meilleur consensus. On en aperçoit les linéaments dès le XII^e siècle. Une plaque commémorative sur la place San Isidoro de León célèbre la réunion par Alphonse IX des *Cortes* en ce lieu en 1188 comme la « première assemblée démocratique en Europe », précédant de près de deux siècles le premier parlement britannique, assemblé en 1265. José Manuel Cerda analyse la pertinence de cette assertion. Certes la réunion inclut des représentants des communautés urbaines, est dotée de réels pouvoirs délibératifs et a provoqué des actes législatifs. Mais elle n'est pas la seule, ni la plus importante tant en Aragon qu'en Catalogne ou Castille ; par ailleurs Henri II Plantagenet réunit plusieurs conseils la même année en Maine, Anjou, Normandie et Angleterre. Il s'agit de régler les conflits internes ou de lever des impôts en vue de la croisade. On peut y lire l'institutionnalisation depuis le milieu du XII^e siècle de réunions qui deviennent des assemblées territoriales régulières délibérant sur les affaires générales de l'Etat. Cerda estime cependant que, renforçant le pouvoir royal, il serait abusif d'y voir un précédent du parlementarisme du XIX^e siècle, et à plus forte raison une assemblée « démocratique ».

Sept siècles plus tard, la nécessité d'assurer l'ordre dans le consensus est toujours l'objectif du travail parlementaire dont on tente de mieux ajuster le fonctionnement des instances. Deux communications analysent le processus de fabrication de la loi dans un système à plusieurs chambres, celui de l'empire Habsbourg, où le consensus résulte d'un équilibre très complexe. Thomas Olechowsky étudie la loi sur la presse de 1862, une des premières mesures élaborées dans le système dit de la « Patente » de février 1861, sous l'impulsion du libéral modéré Schmerling, patente qui ne garantit pas les « libertés nécessaires », mais reconnaît un parlement d'Empire à deux

chambres, Chambre des Seigneurs à mandat héréditaire ou viager et chambre des députés élus par les diètes provinciales. Les circonstances conduisent à des innovations. Premièrement, la loi, si elle répond à une forte demande de la classe politique, n'est pas en principe d'initiative parlementaire ; mais l'élaboration du projet est si lente que la chambre basse impatientée forme deux commissions ; les projets sont néanmoins présentés par les ministres et soumis aux deux chambres dont les pouvoirs sont égaux. Deuxièmement, les deux chambres s'affrontent, en désaccord notamment sur les modifications du Code pénal induites par l'obligation de contrôler la liberté nouvelle, mais, devant l'urgence de l'élaboration de cette loi, finissent par former une commission mixte. Enfin, le processus législatif est ici éminemment marqué par le poids du pouvoir judiciaire. Quel a été l'avenir de ces innovations ? Gerald Kohl étudie aussi les rapports entre les pouvoirs élaborant la loi, en mettant l'accent sur la dimension locale, à propos de la législation sur l'établissement du cadastre. En principe la législation civile relevait de l'État central, ce que défendait la Chambre des Seigneurs ; celle des députés soutenait que les diètes locales avaient leur mot à dire. Un code cadastral fut adopté en 1871 ; les diètes provinciales devaient ensuite adapter leur législation sur le cadastre aux dispositions impériales. Certaines diètes déléguèrent leurs compétences au conseil impérial qui fit voter leur loi provinciale par le parlement central. D'autres furent plus particularistes. Les Tyroliens défendirent fermement leurs antiques coutumes et le gouvernement impérial dut contraindre en 1897 le parlement central à modifier la loi impériale pour les ménager. Apparent paradoxe : l'unité se construit lentement, au prix du maintien des diversités. C'est aussi un exemple intéressant de la souplesse du jeu des pouvoirs entre gouvernement impérial, législatif impérial et législatif provincial.

Fabienne Bock démontre que, même dans un système classique, le jeu des pouvoirs demeure complexe. Elle l'analyse à travers l'étude des commissions d'enquête en France qui se mettent en place dès la monarchie de Juillet, tendant à étendre les pouvoirs du parlement aux dépens du judiciaire et de l'exécutif, extension qui atteint son apogée sous la III^e République entre les deux guerres. Même après le renforcement du pouvoir présidentiel sous la V^e république, « la fréquence des commissions d'enquête (reste un) révélateur de l'équilibre des pouvoirs ».

Les assemblées, garantes de l'intérêt commun, ont aussi un rôle dans la sanction des atteintes à l'État. Cristina Cassina remet cette fonction en lumière. Comment s'est elle exercée au XIX^e siècle sous

les monarchies françaises et dans la jeune Italie du *Statuto Albertino* ? La Chambre des Pairs est très sollicitée sous la monarchie de Juillet, compensant ainsi son moindre poids politique ; en revanche, le *Senato regio* italien n'est pas retenu pour juger les auteurs d'attentat contre le roi, qui comparaissent devant des cours d'assises. Comment interpréter cette différence ? Scrupules démocratiques italiens ou au contraire défiance du souverain à l'égard d'une haute cour de justice indépendante ; Cristina Cassina propose une lecture bien plus complexe.

Il appartient aussi aux parlementaires de défendre l'intérêt national. Pia Celozzi Baldelli analyse les débats des parlements américain et italien au sujet de l'OTAN dans les années 1969-1972 où s'esquisse une politique de détente Est-Ouest. Le congrès américain veut réduire les dépenses en les reportant sur les états européens de l'OTAN ; les parlementaires italiens refusent de leur côté ces dépenses, certains allant jusqu'à rejeter l'OTAN accusée de violer l'indépendance italienne. Le travail parlementaire apparaît dans toute son efficacité d'intermédiation entre l'exécutif et les citoyens : analyser les questions, les éclairer, envisager le long terme, informer.

Quant à Émilía Robin-Hivert, elle nous montre comment l'Union interparlementaire a décidé, dans un contexte de dégel des relations internationales (1955), d'accueillir des parlementaires soviétiques issus des rangs du Soviet Suprême. L'URSS prend conscience de l'intérêt pour elle de s'expliquer sur la scène internationale, mais aussi de la nécessité d'un travail préparatoire pour être à la hauteur des discussions juridiques portant sur le droit parlementaire. Le fait que les dirigeants soviétiques mettent en garde les députés contre l'éventuelle séduction que pourrait exercer le parlementarisme « bourgeois » indique qu'un tel attrait pouvait exister.

Le travail parlementaire est ainsi analysé dans son déroulement, de l'analyse et de l'élaboration des textes en groupes restreints jusqu'au débat en séance plénière où la rhétorique est reine.

Aurélien Baudu retrace comment tant en Angleterre qu'en France, il s'est avéré nécessaire d'accomplir un travail préparatoire en commissions législatives – et non pas exécutives comme sous la Convention, dont le fonctionnement devient régulier dans la première moitié du XIX^e siècle. Thomas Marty tente de saisir le poids de ces commissions sur le débat, en analysant la composition et le rôle des commissions préparant le projet d'élections à la représentation proportionnelle à la Belle Époque. De composition plus élitiste que la

généralité de l'assemblée, surtout par sa formation universitaire, la commission tend à monopoliser la tribune à la session de 1909, mais les simples députés ne tardent pas à intervenir massivement dans les sessions suivantes. Cela pose la question du rapport entre « spécialistes » et « simples parlementaires », la communication ouvrant là un débat à poursuivre.

Quelle que soit la valeur de l'étude et de la réflexion parlementaires, elles s'expriment dans un discours, dont on peut repérer les caractères de l'argumentation et de la rhétorique. Pierre Triomphe analyse le matériau argumentatif sous la Restauration ; les débats sur l'intervention en Espagne de 1823 le montrent constitué essentiellement de références au passé, Antiquité, Ligue, mais surtout passé récent de la période révolutionnaire et impériale, plutôt que fondé sur l'analyse des nouvelles réalités géopolitiques. Le cas espagnol sert aussi de prétexte à transposer éloges et critiques sur le terrain politique français. Mais ce matériau est inséparable du style de l'argumentation, plus affectif chez les ultras, plus rationnel chez les libéraux, la forme finissant par nourrir le fond. Autre analyse des procédés de l'argumentation, celle de Laurent Bonardi, se fondant sur la critique du franquisme par les radicaux argentins des années 1946-1955. De même que, sous la Restauration, le cas espagnol pour les parlementaires français, ici la dictature franquiste sert largement aux députés argentins de canal à la dénonciation de l'autoritarisme du gouvernement en place, c'est-à-dire Perón. Ces jeux de transposition illustrent combien le discours parlementaire est un « lieu de mémoire ». C'est ce que Bernard Le Drezen met en évidence en prenant pour exemple l'éloquence parlementaire sous la Seconde République. Jérôme Grévy, en présentant un manuscrit inédit de Charles de Freycinet sur l'éloquence parlementaire, développe aussi ce propos ; Freycinet, mémoire de la belle Troisième République – telle qu'elle est définie par Jean-Pierre Rioux dans la précédente communication, tient l'éloquence « fille de la liberté » non pour une technique appliquée, mais pour une mission morale ; elle élève le débat, fait « planer [...] la lumière du droit et de la vérité ».

Chaque communication s'est livrée, à partir d'un cas concret, à une analyse fine, qui ouvre des pistes de recherche. La variété des perspectives et des périodes chronologiques, loin de fragmenter la réflexion, permettra à tout chercheur de se livrer à des transpositions et des questionnements très stimulants.