

Les Cahiers de droit

L'évolution du rôle des parlementaires

Philippe Séguin



Volume 42, Number 3, 2001

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/043644ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/043644ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Séguin, P. (2001). L'évolution du rôle des parlementaires. *Les Cahiers de droit*, 42(3), 355–360. <https://doi.org/10.7202/043644ar>

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 2001

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

L'évolution du rôle des parlementaires

Philippe SÉGUIN*

Avant d'apporter notre modeste contribution au sujet de l'évolution du rôle des parlementaires, nous tenons à formuler deux brèves remarques.

Notons d'abord que les dates célébrées à l'occasion du présent forum sont immédiatement postérieures à l'Union législative. Nous n'avons pas oublié tout le mal qu'avait dit de cette réforme Honoré Mercier dans son discours d'adieu.

Compte tenu de l'importance de l'édifice juridique qui se met en place quelques années plus tard, au bénéfice des habitants de l'ex-Bas-Canada, il est légitime de se demander si les arrière-pensées prêtées aux auteurs de la Constitution de 1841 n'ont pas été exagérées, à moins que, décidément, les futurs Québécois n'aient su l'utiliser si bien que, non seulement, ils ont préservé, mais encore conforté leur spécificité.

C'est un débat qui est ouvert.

Nous voudrions par ailleurs nous réjouir du caractère hautement symbolique de ce forum où les organisateurs ont voulu, ont-ils dit, mettre l'accent sur l'usage de la langue française en droit.

Pour notre part, nous nous laisserions aller à dire, sans vouloir choquer qui que ce soit, que nous sommes aux limites du pléonasmes... Le français est la langue même du droit. En raison de sa précision et de sa clarté, qui sont incomparables. Nous le savons et nous le ressentons : le français est progressivement chassé de bien des enceintes internationales ; nous pouvons du moins nous consoler en nous disant qu'il reste courant de se référer aux versions françaises des textes pour lever les ambiguïtés issues de lectures divergentes en d'autres langues...

* Professeur invité à la Chaire Raoul-Dandurand, Université du Québec à Montréal et actuellement député des Vosges à Paris.

Sans doute, serons-nous considéré comme hardi. Toutefois, il n'est pas moins hardi de se préparer à évoquer — globalement — l'évolution du rôle des parlements et des parlementaires, quand ce rôle est intrinsèquement si différent selon le système politique et institutionnel dans lequel il s'exerce.

Quel est le rapport, en effet, entre les responsabilités assumées par un sénateur américain, dans un régime typiquement présidentiel, celles d'un député québécois, dans un système parlementaire classique, et celles d'un député français, dans un système mixte, à parlementarisme largement rationalisé — qu'en termes galants ces choses-là sont dites ! — compliqué de surcroît par les contraintes de la cohabitation de deux branches de l'exécutif qui sont politiquement hostiles ?

Et pourtant, un regard de plus près permet de déceler, dans les changements intervenus ou en cours, des lignes de force communes.

En ce qui nous concerne, nous croyons pouvoir distinguer des éléments de mutation qui concernent à peu près tous les parlements. Cette mutation se traduit par un affaiblissement de la fonction législative traditionnelle, par la montée de la fonction de contrôle et par une réappréciation des autres fonctions traditionnellement dévolues aux parlements et aux parlementaires.

L'inventaire des missions fondamentales du parlementaire permet de constater qu'elles sont traditionnellement, et à peu près universellement, au nombre de trois :

- 1) la première est la fonction législative (nous y intégrons délibérément la fonction budgétaire, le budget étant une loi comme une autre, dont la portée essentiellement normative ne saurait être éclipsée par sa fonction d'autorisation et de prévision) ;
- 2) la deuxième fonction est celle de contrôle du gouvernement ;
- 3) la troisième fonction est celle d'animation du débat public permanent, nécessaire à toute démocratie.

L'accent est mis généralement sur la première de ces fonctions au détriment des deux autres. Et ici même, nous n'aurons pas dérogé à la règle. Le Parlement, les parlementaires sont toujours désignés d'abord comme des législateurs. Or, cette fonction, dans son acception habituelle, se trouve en déclin.

Il faut en effet regarder les choses en face. Nous savons ce que ce constat peut avoir de scandaleux. Il n'en demeure pas moins que la loi est aujourd'hui, plus que jamais, très largement « fabriquée » par le gouvernement.

Ce sont les projets de loi d'initiative gouvernementale, bien plus que les initiatives des députés ou des sénateurs qui — sauf exception — débouchent en règle générale sur des textes finalement applicables. Est-ce un bien, est-ce un mal ? Nous ne pouvons que nous borner à constater que la complexité croissante des problèmes auxquels les sociétés modernes doivent faire face, leur interaction, les nécessités de la prise en considération de règles ou de disciplines internationales, sans parler de l'impératif d'efficacité et de rapidité, rendent logique et difficilement résistible une telle évolution.

En fait, la plupart des parlements ne font plus vraiment la loi, au sens où une loi, techniquement, se « fabrique ». Ils peuvent quelques fois la susciter, ils peuvent très certainement l'améliorer notamment au travers du travail de leurs commissions ; ils peuvent, en outre, la modifier et ils ne s'en privent pas. Et, en définitive, ils continuent de la voter, ce qui n'est pas un acte neutre ni négligeable... Cependant, ils n'apportent plus, le plus souvent, qu'une contribution qui peut être qualifiée de secondaire à sa « fabrication » effective.

En fait, l'autonomie législative des parlements, donc des parlementaires, ne peut que se cantonner à des matières très ciblées ou, à l'inverse, aux grands problèmes de société, et encore quand il ne s'agit que de poser quelques principes de base en adéquation avec l'évolution des mœurs.

Nous serions tenté de dire, pour nous résumer, et au risque de choquer, que le Parlement en est réduit à un contrôle de l'activité législative du gouvernement.

Il est vrai que la matière traitée par la loi atteint désormais très souvent un degré de technicité inouï.

Pour traiter utilement de la loi, il faudrait être omniscient. Ce qui est impossible bien entendu. Sauf à revoir le mode de recrutement des parlementaires, ce qui n'est ni possible ni, évidemment, souhaitable. Et la spécialisation des députés ou des sénateurs par grandes catégories de disciplines reste une réponse très insuffisante au problème posé.

La situation finirait par poser un vrai problème de légitimité démocratique. Cette dernière est déjà mise à mal par la propension de nos sociétés à multiplier les nouveaux centres de responsabilité qui tendent à s'autonomiser par rapport à l'expression de la volonté générale.

Cependant, cette complexité pose aussi un vrai problème pour le citoyen, qui est censé ne pas ignorer la loi. Or, pour des raisons tant quantitatives que qualitatives, le citoyen ne parvient pas à suivre le rythme de création de règles nouvelles. Quand il lui arrive de connaître ces règles, il a de plus en plus de difficultés à les comprendre.

Dès lors, certains textes demeurent inappliqués ou bien se révèlent rapidement comme des contraintes insolubles pour le corps social.

Toutes ces conditions pourront paraître très pessimistes, sauf à se poser une question : « Faire » la loi, est-ce seulement la « fabriquer » ? C'est bien sûr à dessein que nous avons introduit la distinction entre « faire » et « fabriquer ».

Or, précisément, nous pensons que le Parlement remplira d'autant mieux sa fonction législative, dans les conditions nouvelles qui s'imposent à lui, qu'il accomplira pleinement ses fonctions de contrôle et de débat. Le rôle du Parlement ne s'évalue pas à une seule de ses missions, prise isolément. C'est un tout, un tout indissociable.

Ainsi en va-t-il d'abord du début.

En débattant des grandes questions du moment, même si la discussion n'est pas sanctionnée par un vote, le Parlement peut permettre une meilleure qualité de la loi future en pesant sur son élaboration et en l'orientant dans le sens de l'intérêt général. Il peut, en effet, éclairer le gouvernement en l'aidant à prendre en considération les aspirations du pays.

Combien de malentendus pourraient être évités si tel ou tel gouvernement écoutait davantage les messages venus des assemblées !

Cette intervention en amont peut ne pas se réduire au débat en séance plénière ou en commission. L'histoire de ce pays a été marquée par un certain nombre de grands rapports confiés à des personnalités indépendantes. Pourquoi les parlements ne seraient-ils pas chargés eux-mêmes de ce travail d'évaluation et d'expertise ou, à tout le moins, n'y seraient-ils pas plus largement associés ?

Venons-en au contrôle. Celui-ci doit être renforcé. Nous avons dit qu'il devrait porter d'abord sur ce que nous avons appelé l'« action législative » du gouvernement.

Il ne s'agit d'ailleurs pas seulement de modifier, d'accepter ou de rejeter la loi, mais de vérifier son suivi et notamment sa transcription réglementaire, puis son application. Car contrôler, ce n'est pas seulement contrôler le gouvernement. C'est aussi surveiller ce qui s'appelait autrefois les « bureaux ».

Quelqu'un a dit un jour, non sans cruauté, que la France n'avait pas un État mais simplement des administrations. Cela pourrait s'appliquer à d'autres nations. C'est un rôle privilégié de tout parlement que de faire en sorte qu'il existe toujours un État, c'est-à-dire une ligne générale, des directives, des objectifs à atteindre qui soient susceptibles d'être appréciés, actualisés, jugés en permanence.

Le contrôle se heurte toutefois à un obstacle traditionnel. Les gouvernements estiment trop souvent que le contrôle est, par définition, un acte de défiance à son égard et que cet exercice est normalement interdit aux parlementaires qui le soutiennent.

Il faut dépasser ce type de préjugés. Un gouvernement doit accepter et même solliciter le contrôle. Pour son propre bien.

Se pose alors le problème des outils nécessaires.

Tous les parlements rêvent de disposer des moyens du Congrès américain. Il faut pourtant raison garder. Dans les régimes autres que présidentiels — et encore, — il serait coûteux et dangereux de constituer au Parlement une contre-Administration. À charge pour le Parlement de pouvoir compter sur des experts externes et d'avoir libre accès aux documents de l'administration gouvernementale.

Nous avons par ailleurs dit que le législatif ne fabrique plus la loi. Nous avons donné à penser sans doute que c'était le gouvernement qui la fabriquait à sa place. Sans doute, à la réflexion, avons-nous forcé la note.

En fait, le véritable artisan de la loi d'initiative gouvernementale, c'est le technicien. Le problème de la compétence et des compétences en matière de démocratie n'est pas nouveau. Il a été un des éléments importants du débat public chez les juristes et les intellectuels de la III^e République française. Il se pose aujourd'hui avec une acuité nouvelle.

Où s'arrête la nécessaire intervention du technicien ?

Où commence la manipulation ?

Probablement là où commence précisément la technocratie, c'est-à-dire l'accaparement du pouvoir démocratique par le spécialiste, sans autre légitimité que celle du diplôme, donc, le plus souvent, de la compétence.

Nous ne répéterons jamais assez que, pour conjurer de si dangereuses évolutions, le Parlement doit chercher à développer son domaine au lieu de courir après des chimères. Le Parlement doit aussi explorer des voies nouvelles.

Dans un monde de plus en plus complexe, les parlementaires ont désormais un rôle d'intercesseur à jouer. Il ne s'agit pas pour eux que d'intervenir pour le compte de tel ou tel de leurs électeurs. Il n'est pas question qu'ils se cantonnent dans le rôle d'écrivains publics auquel ils sont d'ores et déjà contraints, surtout, bien sûr, dans le contexte d'un mode de scrutin du type majoritaire.

Les parlementaires doivent aussi et surtout, plus que jamais, expliquer aux gens le contexte dans lequel ils vivent et les règles qui leur sont

applicables. C'est à eux que revient cette mission pédagogique qui est au cœur aujourd'hui de la politique. Mission qui est le corollaire de celle qui consiste à faire remonter les réactions et les attentes des citoyens. Faute de cet effort, nos démocraties seront sur une pente dangereuse.

Il conviendra, pour ce faire, que parlements et parlementaires puissent s'appuyer, plus et mieux que par le passé, sur les nouveaux modes de communication : la télévision en particulier, et inciter les députés à faire évoluer parallèlement leurs méthodes, leur style, leurs messages pour les rendre plus accessibles au grand public.

Retenons enfin que, pour qu'une constitution soit vivante, il faut deux choses : des textes et la volonté des individus. C'est assez dire la responsabilité qui incombe aux parlementaires eux-mêmes. Plutôt que de geindre sur la crise des parlements, ils doivent s'adapter à leurs responsabilités nouvelles et comprendre que jamais, sans doute, autant n'a dépendu d'eux. Faute de quoi, les parlements ne serviront plus à grand-chose...

Rappelons que, dans la première chambre d'assemblée du Québec présidée par l'illustre Jean-Antoine Panet, les parlementaires en ont été réduits, en l'espace de quelques années, faute de fréquentation, faute d'intérêt de leur part pour l'exercice de leur mission, à baisser le quorum de 34 à 26, puis de 26 à 18 et, enfin, de 18 à 12 !

Faisons en sorte que l'Histoire ne soit pas un éternel recommencement.

Je vous remercie de votre bienveillante attention.