



HAL
open science

JACQUES CHABAN-DELMAS : ACTEUR ET REFORMATEUR DU DROIT PARLEMENTAIRE

Jean de Saint Sernin

► **To cite this version:**

Jean de Saint Sernin. JACQUES CHABAN-DELMAS : ACTEUR ET REFORMATEUR DU DROIT PARLEMENTAIRE. Politeia [Les Cahiers de l'Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel], 2020. hal-03226827

HAL Id: hal-03226827

<https://hal.science/hal-03226827>

Submitted on 15 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

JACQUES CHABAN-DELMAS : ACTEUR ET REFORMATEUR DU DROIT PARLEMENTAIRE

PAR JEAN DE SAINT SERNIN

*Docteur en droit public
Université Panthéon-Assas (Paris II)
Chargé d'enseignement à l'Université Paris Nanterre*

Politeia, n°37, juin 2020

SOMMAIRE

- I.** – JACQUES CHABAN-DELMAS : LA DEFENSE ITERATIVE DU DROIT DE L'INSTITUTION PARLEMENTAIRE
A. – *La défense du droit parlementaire vis-à-vis du pouvoir présidentiel*
B. – *La défense de l'organisation et du fonctionnement de l'Assemblée face au pouvoir gouvernemental*
- II.** – JACQUES CHABAN-DELMAS : L'ENGAGEMENT ARDENT EN FAVEUR DU DROIT DE LA FONCTION PARLEMENTAIRE
A. – *L'intervention présidentielle favorable à la fonction législative*
B. – *L'encouragement de la fonction de contrôle de l'action gouvernementale*

« *Le fauteuil du président est un tonneau de vigie, d'où l'on peut voir se lever les tempêtes. Son emplacement (...) est assez élevé pour être en position de prévenir au lieu de guérir. Un regard appuyé vers ceux-ci ou ceux-là, un mot murmuré, un geste intentionnel, un encouragement à l'orateur dans la seconde où l'interrogation, si elle se prolongeait, pourrait engendrer le tumulte. Tout voir, c'est presque tout prévoir* »¹. La fonction de Président d'une Assemblée législative est souvent assimilée, de manière réductrice, à une fonction arbitrale consistant à veiller au bon déroulement des débats et à la discipline de leur tenue. Depuis 1958, date à laquelle Jacques CHABAN-DELMAS a été élu au Perchoir, le Président de l'Assemblée est un acteur incontournable de l'émission et de la refondation du droit parlementaire. Quelle est la part de l'influence de Jacques CHABAN-DELMAS dans le fonctionnement des nouvelles règles parlementaires mise en place par la Vème république ?

L'année 2020 coïncide avec le vingtième anniversaire de la disparition de Jacques CHABAN-DELMAS (1915-2000). Cette date anniversaire est une occasion pour réexaminer les apports de l'ancien Président de l'Assemblée nationale au droit parlementaire de la V^e République. Si comme le rappelait Marcel PRELOT, « *la meilleure façon de connaître le droit parlementaire est de le vivre* »², la longévité des mandats et de la Présidence du « duc d'Aquitaine » lui a offert une position privilégiée dans l'observation et la construction d'un droit propre aux Assemblées parlementaires. En effet, le droit parlementaire peut être entendu de manière restreinte comme l'ensemble des règles applicables aux parlementaires dans l'enceinte de l'Assemblée où ils siègent. Cette première conception du droit parlementaire conduirait à lui préférer l'expression droit « *des* » parlementaires. Dans un sens élargi, le droit

¹ J. CHABAN-DELMAS, *L'ardeur*, Stock, 1975, p. 275.

² M. PRELOT, *Droit parlementaire français*, Les cours de droit de l'IEP de Paris, 1957-1958, fascicule I, p. 45.

parlementaire peut être entendu comme l'ensemble des règles qui s'appliquent à l'organe parlementaire en tant qu'institution dépositaire de la fonction parlementaire. Cette seconde conception du droit parlementaire conduirait à la qualification de « *droit du Parlement* » ou « *droit de la fonction parlementaire* ». L'expression « *droit parlementaire* » doit alors englober non seulement les règles applicables aux élus du Parlement, mais également celles qui se rapportent à la disposition et à l'exercice de la fonction parlementaire dans le système de Gouvernement.

La singularité de la Présidence de Jacques CHABAN-DELMAS se traduit d'abord par une certaine permanence électorale et ministérielle. Député entre 1946 et 1958, membre du Parti radical puis du Rassemblement du Peuple Français, trois fois ministre sous les Gouvernements de Pierre MENDÈS-FRANCE, Guy MOLLET et Felix GAILLARD, Jacques CHABAN-DELMAS est un homme de la IV^e République mais converti à la V^e République. Pendant douze années, Jacques CHABAN-DELMAS a été confronté au parlementarisme absolu et à la toute-puissance de l'Assemblée nationale. Ce déséquilibre institutionnel s'est notamment manifesté par une grande instabilité ministérielle et une incapacité totale du Gouvernement d'imposer une politique face à une Assemblée désunie. Entre 1946 et 1958, il a acquis non seulement une connaissance profonde du monde parlementaire, mais a également assisté à l'essoufflement des institutions de 1946 qu'il souhaitait voir définitivement enterrées par le référendum du 28 septembre 1958.

Entré à l'Assemblée nationale sous la IV^e République, il y est finalement resté pendant quarante-six ans, avec seulement une interruption de trois ans passés à Matignon (1969-1972). Élu Maire de Bordeaux en 1946 et réélu sans interruption jusqu'en 1995, Jacques CHABAN-DELMAS a acquis à cette occasion, une grande connaissance des collectivités territoriales et s'est toujours efforcés de relayer leurs desideratas au pouvoir exécutif. Sur les quinze législatures que l'Assemblée nationale a comptées depuis 1958, Jacques CHABAN-DELMAS en a connu dix, siégeant quasiment sans discontinuité entre 1958 et 1997. Mais c'est à la Présidence de l'Assemblée nationale, qu'il est devenu quasiment inamovible en occupant durant près de quinze années le Perchoir avec cinq réélections (1958-1969, 1978-1981 et 1986-1988). Sous la V^e République, il a été le premier président de la « nouvelle » Assemblée nationale, un des rares à avoir été élu à la majorité absolue dès le premier tour et le seul à avoir survécu au changement de législature. Cette longévité lui a valu de se voir décerner le titre de Président d'honneur par l'Assemblée nationale le 12 novembre 1996. Quatrième personnage de l'État dans l'ordre protocolaire, de par sa Présidence il a été témoin des différentes épreuves de la V^e République. L'enjeu était d'une importance juridique considérable puisqu'il s'agissait, pour le Président nouvellement installé, d'appliquer un régime constitutionnel et un droit parlementaire sans précédent. Sous l'influence et la personnalité du général DE GAULLE, la Constitution du 4 octobre 1958 réinvente les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. En effet, le constituant a renforcé les pouvoirs du Gouvernement non seulement dans l'élaboration de la loi, mais également dans sa responsabilité politique vis-à-vis de l'Assemblée. Jacques CHABAN-DELMAS a été prématurément confronté à l'expérimentation par l'Assemblée nationale de ses nouvelles prérogatives sous l'angle du parlementarisme rationalisé (1958-1962), à l'utilisation de l'article 16 de la Constitution lors du Putsch des généraux d'Alger (1961), ou encore à l'apparition inédite d'une majorité parlementaire nette et cohérente en réaction à la dissolution faisant suite à la censure du Gouvernement de Georges

POMPIDOU (1962). La crise de mai 1968 et l'expérience de la première Cohabitation (1986-1988) ont permis à Jacques CHABAN-DELMAS de vivre des situations parfois conflictuelles, mais aussi de constater la solidité d'une Constitution et d'un régime politique auquel il est demeuré toujours profondément attaché. Son passé politique acquis sous la IV^e République y a grandement participé. Présent à chaque période charnière de la V^e République, Jacques CHABAN-DELMAS s'est posé en fin diplomate pour pérenniser un système politique doté d'une Assemblée qui ne soit pas inféodée au Gouvernement ou à la majorité. L'enjeu était de taille face à une Constitution qui a réhabilité le pouvoir exécutif sous l'influence d'un homme puissant, le général DE GAULLE qui entendait mettre fin au « *régime des partis* ».

Gaulliste de la première heure et soutien constant des gouvernements de Michel DEBRÉ comme de Georges POMPIDOU, Jacques CHABAN-DELMAS s'est rallié immédiatement à la Constitution du 4 octobre 1958. Néanmoins il n'a pas renié son attachement pour le Parlement acquis sous la IV^e République. Profond défenseur du pouvoir législatif face à une Constitution qui affaiblissait juridiquement son statut et ses prérogatives, Jacques CHABAN-DELMAS s'est posé en arbitre et en médiateur non seulement entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale, mais également entre la majorité et l'opposition. Soutien du régime de la V^e République, il a eu la tâche parfois délicate de défendre le « *pré-carré* » constitutionnel gouvernemental et d'éviter un retour au régime d'Assemblée de la IV^e République. Toutefois, en parlementaire convaincu, il a appelé régulièrement le Gouvernement à traiter avec davantage d'égards l'Assemblée et sa fonction parlementaire. Jacques CHABAN-DELMAS ne souhaitait pas revenir à un régime présidentiel qui avait par le passé démontré sa faiblesse à enrayer les coups de force de l'exécutif (IInd Empire). La Présidence de l'Assemblée nationale a ainsi conféré à Jacques CHABAN-DELMAS une position privilégiée pour rechercher un meilleur équilibre institutionnel et d'éviter une trop grande emprise de l'exécutif sur le législatif.

Le Perchoir allait lui offrir l'opportunité de rénover le droit parlementaire et de constituer nombre de réformes qui demeurent encore vigueur aujourd'hui. Jacques CHABAN-DELMAS envisageait « *son* » Assemblée nationale comme une « *cité dans la cité* »³ où les parlementaires devaient se sentir chez eux. Cette vision « humaniste » parlementaire voire parlementariste devait passer par une amélioration des moyens matériels (nouveau bâtiment), humains (nouveau collaborateur parlementaire) et même techniques (informatisation). Cependant, « *le sage de Lassay* »⁴ a profondément marqué la fonction parlementaire. Fidèle à une conception gaulliste de la Constitution, rallié à la logique du parlementarisme rationalisé après en avoir expérimenté les échecs sous la IV^e République, Jacques CHABAN-DELMAS prônait la vision présidentialisée de la Constitution. Également admirateur du régime parlementaire, il défendait la souveraineté constitutionnelle de l'Assemblée face au Chef de l'État et au Gouvernement. Régulièrement et avec force, il a invité les différents Gouvernements qu'il soutenait à faire un usage modéré du vote bloqué, de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, et même à répondre avec une plus grande célérité aux questions des parlementaires. Il plaidait en faveur d'un remaniement des commissions d'enquête, d'une meilleure répartition entre les séances en commission et dans l'hémicycle ; il a aussi souhaité l'instauration d'un contrôle parlementaire de l'application des lois.

³ J. CHABAN-DELMAS, *Mémoires pour demain*, Flammarion, 1997, p. 355.

⁴ J. GARRIGUES, *Chaban-Delmas L'ardent*, La documentation française, 2015, p. 71.

Il convient alors de s'interroger sur les réformes suggérées ou entreprises par Jacques CHABAN-DELMAS afin d'apprécier l'influence que peut exercer le Président d'une Assemblée législative dans l'élaboration, l'application et le respect du droit parlementaire, source normative au sein du régime de la V^e République.

Durant les quinze années de sa Présidence, Jacques CHABAN-DELMAS s'est efforcé de défendre le statut comme la fonction de l'Assemblée nationale. Les résultats témoignent aujourd'hui de changements juridiques notables dans l'organisation et le fonctionnement du Palais Bourbon en tant qu'institution parlementaire (I), comme dans la disposition et l'exercice des prérogatives constitutionnelles propres à sa fonction parlementaire (II).

I. JACQUES CHABAN-DELMAS : LA DEFENSE ITERATIVE DU DROIT DE L'INSTITUTION PARLEMENTAIRE

Parlementaire sous la IV^e République, Jacques CHABAN-DELMAS entend défendre le Parlement en tant qu'institution et organe constitutionnel. À la surprise du constituant et du pouvoir exécutif, sa Présidence s'est illustrée par une sauvegarde accrue des droits du Parlement face au Chef de l'État (A) et au Gouvernement (B).

A. La défense du droit parlementaire vis-à-vis du pouvoir présidentiel

Fidèle parmi les fidèles du général DE GAULLE et de la conception « gaulliste » de la Constitution du 4 octobre 1958, Jacques CHABAN-DELMAS n'a pas renié son expérience de parlementaire acquise sous la IV^e République. Selon lui, la conception « *présidentialiste* » des institutions nouvellement établies par le texte constitutionnel devait restaurer l'autorité de l'État et de son Chef tout en respectant l'institution parlementaire. Parlementariste convaincu, Jacques CHABAN-DELMAS a défendu sa vie durant les droits du Parlement à l'occasion de ses collaborations fructueuses avec les différents Chefs de l'État. Son expérience ministérielle, sa connaissance avérée du Parlement et de la majorité gouvernementale (dont il était membre) et le partage intime des expériences et des épreuves avec les différents occupants de l'Élysée lui ont conféré une position privilégiée d'interlocuteur et d'acteur incontournable dont il sut user avec habileté pour défendre les droits de l'institution parlementaire. Devant la condamnation unanime du système de la IV^e République, Jacques CHABAN-DELMAS craignait que l'exécutif commette des abus ou laisse s'en produire, sans que celui-ci en ait « *l'intention, ni même la conscience* »⁵. Aussi la Présidence de l'Assemblée a-t-elle toujours été considérée comme un lieu de défense des prérogatives parlementaires à l'encontre du pouvoir exécutif et de son chef.

Les relations entre Jacques CHABAN-DELMAS et l'Élysée semblaient dès le début mal engagées. Si CHABAN a participé à la fondation de l'UNR, il n'a pas été pour autant le candidat « naturel » du parti présidentiel au Perchoir de l'Assemblée. Lors de la première législature, le général DE GAULLE lui a préféré Paul REYNAUD. CHABAN a non seulement maintenu sa candidature, mais a distancé dès le premier tour son rival en obtenant 259 voix contre 168. Il l'a finalement emporté au second tour par 355 voix contre 132.

⁵ J. CHABAN-DELMAS, *L'ardeur*, Stock, 1975, p. 269.

Peu familier des assemblées parlementaires, le général DE GAULLE a pu trouver en Jacques CHABAN-DELMAS un allié de poids dans la structuration et la discipline d'une majorité parlementaire qui faisait défaut dans les régimes précédents. Avec 206 sièges sur 576 pour l'UNR, la première législature ne disposait pas d'une majorité nette et cohérente et devait composer avec le groupe Indépendants et paysans d'action sociale (117 sièges). Or, l'épineuse question algérienne menaçait d'implosion la faible majorité coalisée ce qui aurait renoué avec les vieux démons de la IV^e République. Invité à sonder la majorité au sujet du référendum d'autodétermination algérien (1961), Jacques CHABAN-DELMAS s'est posé en médiateur de la volonté du général DE GAULLE et la menace d'une démission massive des parlementaires de la majorité s'est éloignée. Sa fidélité au général DE GAULLE et sa théorie du « *domaine réservé* » ne lui ont pas valu que des sympathies de la part des parlementaires, le contraignant même à une justification en séance publique⁶. Néanmoins, sa volonté constante de relayer les préoccupations des parlementaires auprès du Chef de l'État ont fait de Jacques CHABAN-DELMAS, un Président moins soucieux de défendre les intérêts gaullistes de la majorité parlementaire que ceux de l'institution parlementaire prise collectivement. Régulièrement⁷, il a affirmé que le caractère présidentiel de la V^e République était parfaitement compatible et devait coexister avec une Assemblée forte de ses prérogatives. La singularité de la V^e République qui emprunte des éléments du régime présidentiel et du régime parlementaire repose sur un « *équilibre précaire* »⁸ susceptible d'interprétation extrémiste dans les deux sens. Seul un dialogue constant entre l'institution présidentielle et l'institution parlementaire peuvent permettre un fonctionnement équilibré du système de Gouvernement. Jacques CHABAN-DELMAS concevait la Présidence de l'Assemblée comme un moyen de permettre constamment la recherche et l'établissement de relations harmonieuses entre les deux corps constitués.

La sympathie, l'estime, « *l'écoute et la confiance* »⁹ liant Jacques CHABAN-DELMAS et le général DE GAULLE ont pu entraîner des déconvenues voire des déceptions. Le 17 mars 1960, CHABAN s'est rendu personnellement à l'Élysée pour remettre au Chef de l'État les signatures nécessaires à l'ouverture d'une session extraordinaire en application de l'article 29 de la Constitution pour traiter des problèmes agricoles. La réunion de cette session était réclamée par plusieurs membres de la majorité. Néanmoins le général DE GAULLE a refusé d'y faire droit alléguant que l'ouverture d'une session extraordinaire relevait de la seule discrétion du Chef de l'État et que les parlementaires ne disposaient d'aucun mandat impératif à l'encontre des corps intermédiaires. Jacques CHABAN-DELMAS a fini par s'incliner non sans avoir exprimé « *tout ce qui lui paraissait possible pour défendre les prérogatives du Parlement* »¹⁰. Les associations syndicales agricoles ont réitéré leur demande de convocation d'une session extraordinaire à l'été 1961 alors que l'article 16 de la Constitution était en application. Dans un message adressé au Premier ministre le 31 août 1961, le général de

⁶ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 26 avril 1962, session 1961-1962, p. 754.

⁷ « *A cet égard, il doit être rappelé que même un système présidentiel, et nous en avons le plus clair exemple outre-Atlantique, ne doit pas apparaître comme la négation des prérogatives du Parlement, mais qu'il peut et, selon nous, doit, attribuer au Parlement la plénitude de ses pouvoirs dans les domaines qui lui sont propres* », *JO débats Assemblée nationale*, séance du 24 avril 1962, session 1961-1962, p. 737.

⁸ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 17 décembre 1980, session 1980-1981, p. 4961.

⁹ J. CHABAN-DELMAS, *Mémoires pour demain*, op.cit, p. 418.

¹⁰ *Ibid.*, p. 364.

GAULLE a cette fois fait droit à la demande et a convoqué le Parlement en session en septembre de la même année. Dans l'exercice des prérogatives constitutionnelles du Chef de l'État dont les parlementaires sont les destinataires, Jacques CHABAN-DELMAS a toujours encouragé les différents occupants de l'Élysée à jouer la carte « *de l'apaisement* »¹¹.

S'il a soutenu en 1961 la mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution en réaction aux putschistes d'Alger, il a néanmoins relayé les impatiences de la majorité parlementaire sur la durée de l'emploi de cet article. Jacques CHABAN-DELMAS craignait que déjà lézardée sur la question algérienne et la colère paysanne, « *la mauvaise humeur de la majorité ne tourne à la guérilla* »¹², et que le Parlement devienne une simple chambre d'enregistrement de la volonté présidentielle. Le 6 juillet 1961, CHABAN a déclaré que l'usage prolongé de l'article 16 menaçait un équilibre constitutionnel déjà fragile entre l'Assemblée et l'exécutif, et appelait solennellement à « *un retour aussi prompt que possible au régime normal* »¹³. S'il est demeuré toujours respectueux des prérogatives constitutionnelles gouvernementales dans « *la direction des travaux parlementaires* »¹⁴, il appelle solennellement le Gouvernement qui procède du Chef de l'État à faire preuve de responsabilité, de modération et de collaboration permanente avec l'Assemblée. De son propre aveu, le Général DE GAULLE a « *modérément apprécié* » et la tension avec Michel Debré a été portée à l'extrême, en dépit de l'amitié « *fraternelle* »¹⁵ qui liait les deux hommes. Cette allocution de Jacques CHABAN-DELMAS a été appréciée tant par la majorité que par l'opposition. Plusieurs membres de celle-ci eurent la surprise de découvrir un allié indéfectible du Parlement en face du pouvoir gaulliste dont il était pourtant le soutien. Jacques CHABAN-DELMAS croyait dans l'amitié et la loyauté des relations entre le Chef de l'État et sa majorité, même s'il considérait qu'elle ne devait pas manifester une complaisance systématique et irréfléchie.

Sur la question du référendum de l'article 11 de la Constitution, Jacques CHABAN-DELMAS est demeuré attaché à la démocratie représentative et a manifesté très tôt¹⁶ son inquiétude quant à son usage immodéré. Procédé inhérent à la démocratie directe, le référendum doit être réservé « *aux problèmes qui mettent en jeu le destin de la Nation* »¹⁷. CHABAN a été l'un de ceux qui ont convaincu le général DE GAULLE de préférer la dissolution de l'Assemblée nationale au référendum suite aux événements de Mai 1968. Il a tenté également, mais sans succès, de dissuader le général DE GAULLE d'organiser un référendum sur deux questions en 1969, persuadé que la démarche serait incomprise des Assemblées comme de

¹¹ J. CHABAN-DELMAS, *L'ardeur*, op.cit, p. 273.

¹² *Ibid.*, p. 271.

¹³ *JO débats Assemblée nationale, séance du 6 juillet 1961*, session 1960-1961, p. 1480.

¹⁴ Le gouvernement peut entendre remplir sa mission de deux façon : « *Comme un guide soucieux de satisfaire, voire de prévenir les désirs de ses compagnons de route, quand ceux-ci étaient compatibles avec la sécurité commune ; Comme un autocrate s'arrogeant tous les droits pour mieux en abuser, notamment en employant la priorité d'inscription à l'ordre du jour pour écarter la discussion de toute proposition parlementaire, et même de tout sujet désiré par la représentation nationale* », J. CHABAN-DELMAS, *L'ardeur*, op.cit, p. 271.

¹⁵ J. CHABAN-DELMAS, *Mémoires pour demain*, op.cit, p. 363.

¹⁶ « *Les moyens de la démocratie directe ne demeurent pas l'apanage du pouvoir. Leur emploi à l'initiative des citoyens débute par des manifestations de rue et des obstructions contraignantes, telles qu'elles ne peuvent manquer, d'abord d'user, ensuite de tendre à disloquer l'appareil de l'Etat, puis l'Etat lui-même* », *Ibid.*, p. 1481.

¹⁷ J. CHABAN-DELMAS, *L'ardeur*, op.cit, p. 396.

l'opinion. Le résultat de cette consultation populaire qui a précipité le départ du général DE GAULLE lui a donné raison.

Sur la dissolution, dans un esprit resté fidèle à la IV^e République, Jacques CHABAN-DELMAS a estimé que l'article 12 de la Constitution devait être utilisé en seule période de crise. Face à François MITTERRAND qui l'a consulté en 1981 et 1988 sur l'opportunité de dissoudre l'Assemblée nationale, il n'a pas été entendu lorsqu'il lui a suggéré d'attendre le vote d'une motion de censure contre le Gouvernement.

Jacques CHABAN-DELMAS a connu trois Chefs de l'Etat durant ses quinze années passées au Perchoir et les relations avec l'Assemblée nationale se sont toujours trouvées pacifiées par son intercession. Respectueux des prérogatives du Chef de l'État comme de celles de l'Assemblée nationale, il n'a jamais hésité à défendre publiquement l'institution parlementaire quand il l'estimait menacée. Une attitude qu'il a reproduite avec les cinq Chefs de Gouvernement qu'il a connus durant sa Présidence

B. La défense de l'organisation et du fonctionnement de l'Assemblée face au pouvoir gouvernemental

Dans un de ses premiers discours, Jacques CHABAN-DELMAS rappelait l'autorité juridique du règlement de l'Assemblée. En sa qualité de Président, il a insisté sur l'importance¹⁸ du règlement en tant que « *code de la route* »¹⁹ applicable naturellement aux parlementaires, mais également au Gouvernement. Le règlement doit à la fois être entendu comme un moyen technique et rigide encadrant l'action parlementaire, mais également un moyen souple suivant la pratique et les usages de son application par le Bureau. Suivant son interprétation par le Président de l'Assemblée, la pratique réglementaire a pu tendre vers une accentuation des libertés parlementaires face au pouvoir gouvernemental.

Jacques CHABAN-DELMAS envisageait l'Assemblée comme une « *entreprise* »²⁰ soumise à des règles juridiques, mais également dotée d'un environnement où les parlementaires de toute sensibilité devaient se sentir comme chez eux. Á ce titre, il a incité à un agrandissement et à une modernisation des locaux de l'Assemblée, quitte parfois à se plaindre publiquement de leur lenteur²¹. En 1979, il a annoncé la construction d'un silo à livres sous la cour d'honneur, d'un parking et de diverses salles de réunion ainsi que d'un nouveau standard

¹⁸ « Notre règlement sera tout à la fois une règle et un instrument. La règle, il faudra la respecter ; l'instrument, il faudra s'en servir dans l'esprit même qui aura présidé à la fixation de la règle. Les textes, en effet, ne suffisent pas à eux seuls. Ils fournissent une orientation — ce qui est capital — mais l'essentiel, la direction, procède de l'emploi qui en est fait », *JO débats Assemblée nationale*, séance du 11 décembre 1958, session 1958-1959, p. 19.

¹⁹ J. CHABAN-DELMAS, *Mémoires pour demain*, op.cit, p. 361.

²⁰ « Une entreprise, d'un type un peu particulier, (...), employant quelque sept cents collaborateurs occupés aux travaux les plus divers : administrateurs, huissiers, agents de sécurité, secrétaires, chauffeurs, garagistes, jardiniers, médecins, infirmières...telle une PME du pouvoir législatif », J. CHABAN-DELMAS, *Mémoires pour demain*, op.cit, p. 354-355.

²¹ « De tels travaux, même activement poussés, sont d'un achèvement lent et les conditions générales d'utilisation de nos locaux n'ont pas pu encore être profondément modifiées. Il apparaît souhaitable de multiplier les contacts entre votre administration et les responsables (...). A cet égard, toutes les suggestions rationnelles seront mises à l'étude avec le désir d'aboutir ». *JO débats Assemblée nationale*, séance du 6 octobre 1960, session 1960-1961, p. 2488.

téléphonique²². Aujourd'hui, le 101 rue de l'Université porte désormais son nom, car CHABAN a pris part à l'acquisition et à la construction du bâtiment en 1974. L'amélioration des moyens matériels offerts aux parlementaires est également passée par l'instauration de formations linguistiques et informatiques. Le 19 décembre 1979, il a annoncé la création d'un second poste d'assistant parlementaire. Le doyen des Présidents de l'Assemblée avait très tôt compris qu'un Parlement fort devait être doté de moyens administratifs, financiers et techniques conséquents à opposer au Gouvernement. La puissance du Parlement réside naturellement dans les prérogatives constitutionnelles dont il dispose, mais le cadre et l'environnement dans lequel elles sont exercées permettent incontestablement une meilleure effectivité dans l'exercice de la fonction parlementaire.

Le règlement de l'Assemblée nationale a pu, du moins dans les premières législatures, être appliqué de manière stricte dans une logique de rationalisation favorable au Gouvernement, suivant l'interprétation et l'esprit voulus par le constituant. Le Président doit ainsi contribuer « à la protection de l'exécutif contre les débordements de l'Assemblée »²³. Une telle protection doit s'obtenir par le strict respect des dispositions constitutionnelles qui ont entendu réhabiliter la place de l'exécutif dans le système de gouvernement de la V^e République. Très tôt, Jacques CHABAN-DELMAS a déclaré que le Gouvernement était libre de tenir les séances qu'il souhaitait et suivant les jours qu'il avait lui-même fixés²⁴ avouant par la même occasion, la fin de la souveraineté des Assemblées dans l'organisation et le fonctionnement des séances. Afin de marquer la rupture avec le régime de la IV^e République, il a rappelé que l'Assemblée ne dispose que du pouvoir d'approuver l'ordre du jour complémentaire proposée par la Conférence des présidents au titre de l'article 48 de la Constitution²⁵, mais non l'ordre du jour prioritaire fixé par le Gouvernement. Régulièrement, il a rappelé qu'aux termes de l'article 31 de la Constitution « *les ministres sont entendus (par les chambres) quand ils le demandent* », et qu'à ce titre ils peuvent intervenir à tout moment, par tout procédé²⁶, sur tous sujets et sans délais impartis²⁷. Cette nouvelle conception de l'ordre du jour a été mal acceptée par les parlementaires et même par la majorité gouvernementale. Jacques CHABAN-DELMAS a dû déployer ses talents de médiateur en déclarant qu'en tant que Président : « *il ne laissera pas bafouer les représentants de la souveraineté nationale* »²⁸. Il a eu l'occasion de rappeler l'entière autonomie de l'Assemblée et de la Conférence des présidents dans la fixation des séances relatives aux questions notamment orales, se posant en gardien d'un des rares espaces de liberté réservés aux chambres²⁹. Pour autant, Jacques CHABAN-DELMAS a souhaité

²² *JO débats Assemblée nationale*, séance du 27 juin 1979, session 1978-1979, p. 5734.

²³ J. CHABAN-DELMAS, *Mémoires pour demain*, op.cit, p. 355.

²⁴ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 23 novembre 1959, session 1959-1960, p. 2873.

²⁵ *Ibid.*, p. 2874.

²⁶ Demande de scrutin public par le Gouvernement : *JO débats Assemblée nationale*, séance du 6 décembre 1986, session 1986-1987, p. 7226.

²⁷ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 17 avril 1968, session 1967-1968, p. 1062. Voir aussi : *JO débats Assemblée nationale*, séance du 20 mai 1986, session 1985-1986, p. 987.

²⁸ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 23 juillet 1959, session 1958-1959, p. 1451.

²⁹ « *Je n'ai jamais été l'objet d'une offensive du Gouvernement en vue de se substituer à la conférence des présidents dans le choix des questions orales — le président de l'Assemblée lui-même veillerait à ce que la liberté de choix de la conférence des présidents reste totale* », *JO débats Assemblée nationale*, séance du 2 octobre 1965, session 1965-1966, p. 3278.

renforcer le rôle de la Conférence des présidents en faisant de cette instance un centre de coopération et d'échange entre la majorité et le Gouvernement d'une part, et entre l'ensemble des acteurs du Parlement d'autre part. « *Organe de régulation de la communauté parlementaire* »³⁰, la Conférence des présidents a la lourde tâche d'opérer un partage délicat entre la priorité gouvernementale sur l'ordre du jour et les matières réservées à la discrétion de l'Assemblée. Cette instance est aussi le lieu de l'entente et de la concession. Ainsi, lors de la session de 1978, deux textes ont été retirés de l'ordre du jour prioritaire afin d'éviter une surcharge des travaux législatifs et surtout d'éviter d'irriter une majorité gouvernementale peu docile. Face à un Président de la République qui ne disposait pas d'un parti majoritaire à l'Assemblée et d'un Premier ministre issu de la société civile, la majorité a été malmenée par le groupe gaulliste nouvellement refondé (RPR). Jacques CHABAN-DELMAS est parvenu à faire comprendre aux différents Gouvernements que les garanties et les concessions accordées à une majorité sont le gage nécessaire de sa stabilité et de l'efficacité de la politique qu'il entend déterminer et conduire. Jacques CHABAN-DELMAS a regretté en tant que Premier ministre, de n'avoir « *pas suffisamment accordé de temps et d'attention* »³¹ à sa la majorité gouvernementale (UDR). Le Chef du Gouvernement doit systématiquement « *prendre le pouls* »³² de sa majorité et ne pas cesser de la rassurer. Après son passage à Matignon, il a avoué ne pas avoir suffisamment tenu compte des enseignements du Perchoir sur le fonctionnement de la majorité qu'un Chef de Gouvernement est amené à orchestrer.

Président du Bureau, Jacques CHABAN-DELMAS l'est également de la Conférence des présidents. Lors de la présidence de cette instance en charge de la direction des travaux législatifs, CHABAN a encouragé une meilleure répartition de la charge de travail entre les différentes structures de travail de l'Assemblée. Devant la recrudescence des propositions de loi et l'impossibilité de la totalité de leur étude par les commissions, il a suggéré, le 27 juin 1979, qu'un jour par mois leur fût exclusivement consacré d'abord en commission, puis en séance publique. Ce vœu trouva une constitutionnalisation partielle par la révision constitutionnelle du 4 août 1995 avec la modification de l'article 48 de la Constitution. Les quinze années de son passage au Perchoir ont été marquées par une augmentation de la cadence et de la frénésie législative du Gouvernement. Il n'a eu de cesse de dénoncer publiquement le « *rythme insupportable de la session* »³³. Une meilleure organisation a été appréciée par les membres du gouvernement entre les réunions des commissions et celles de la séance plénière.

Jacques CHABAN-DELMAS a plaidé très tôt pour une meilleure répartition des travaux législatifs entre les deux sessions parlementaires : la session d'automne consacrée prioritairement au budget et la session de printemps consacrée aux textes législatifs. Contrairement à ce qui s'est passé dans les régimes républicains précédents, l'absence d'une session permanente a laissé craindre un rapide engorgement du travail législatif en séance

³⁰ J. CHABAN-DELMAS, *Mémoires pour demain*, op.cit, p. 355.

³¹ J. CHABAN-DELMAS, *L'ardeur*, op.cit, p. 344.

³² « *Une (la majorité) « personne ombrageuse, inquiète, d'humeur jalouse, toujours prêtes à prendre des battons flottants pour des monstres marins* », Ibid.,

³³ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 2 octobre 1986, session 1986-1987, p. 4322.

publique, mais également en commission³⁴. Il a invité le Gouvernement à déposer sinon « *dès le début de l'année* »³⁵, les grands projets de loi et les propositions de loi qu'il souhaitait voir examiner le plus rapidement possible. Il s'est opposé à ce que l'ordre du jour prioritaire soit imposé unilatéralement et a proposé dès 1963, que le Gouvernement prenne contact au plus tôt avec les commissions pour établir la prévisibilité de leur discussion. En 1978, il a rappelé la nécessité pour le Gouvernement de planifier et d'informer « *suffisamment à l'avance* »³⁶ l'Assemblée et ses commissions des projets et propositions qu'il entendait voir discuter. Son discours de fin de session 1978 a été particulièrement virulent pour le Gouvernement. Il a dénoncé le recours trop fréquent à la procédure d'urgence et le caractère tardif du dépôt des textes en commission³⁷. La session d'automne doit rester une session consacrée à l'étude du budget et ne saurait constituer une session de rattrapage pour les textes législatifs non discutés antérieurement. Dans son discours de fin de session de 1963³⁸ et face à « *l'excessive précipitation des débats budgétaires* »³⁹, il a suggéré d'avancer d'une semaine la discussion du budget afin de limiter les séances de nuit. Le chevauchement entre la session parlementaire et la session des assemblées locales l'a conduit à inviter le Gouvernement à différer la réunion des conseils généraux lors de son discours du 27 juin 1979. Jacques CHABAN-DELMAS avait compris qu'un Gouvernement ne pouvait juridiquement se maintenir qu'avec la confiance de la majorité, donc il fallait que cette dernière fût ménagée et associée harmonieusement à la politique déterminée et conduite par l'exécutif. Ayant assisté à l'éclatement des majorités sous la IV^e République, il a toujours invité le Gouvernement à plus de considération envers sa majorité à travers un partenariat organisé. Le respect de l'institution parlementaire passe par le respect de la majorité, qui peut toujours et légitimement se désolidariser et s'associer avec l'opposition en votant la censure. Jacques CHABAN-DELMAS a été l'un des premiers à avoir compris que la stabilité du Gouvernement reposait en priorité sur l'apaisement des rapports avec sa majorité dans des conditions de travail favorables.

Dans la conduite des débats, Jacques CHABAN-DELMAS a rappelé que le droit parlementaire comprend des droits mais aussi des devoirs, le premier d'entre eux, notamment pour la majorité, étant l'assiduité⁴⁰. Mécontent du système de délégation de vote fixé par l'ordonnance du 7 novembre 1958, il a encouragé la personnalisation du vote en application de l'article 27 de la Constitution par le dépôt d'une loi organique signée par plusieurs Présidents de groupes énumérant plus strictement les hypothèses de délégations.

³⁴ Dans son discours de clôture de la session de 1965, il déclare que certaines commissions se sont transformées en « *chantiers de travaux forcés* », notamment la commission des finances qui a « *accompli un travail considérable, presque surhumain* », *JO débats Assemblée nationale*, séance du 30 juin 1965, session 1964-1965, p. 2794.

³⁵ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 26 juillet 1963, session 1962-1963, p. 4602.

³⁶ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 29 juin 1978, session 1977-1978, p. 3634.

³⁷ « *Au cours de cette session, et M. le Premier ministre le sait, un certain nombre de textes ont été déposés à un moment tel que leur examen en commission a relevé du travail de force, et leur inscription à l'ordre du jour de l'acrobatie. Les rapports et les amendements ont été distribués à la hâte et discutés parfois dans une confusion qui n'est pas plus favorable à la qualité de nos travaux que les performances du petit matin* », *JO débats Assemblée nationale*, séance du 20 décembre 1978, session 1978-1979, p. 9754.

³⁸ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 20 septembre 1963, session 1962-1963, p. 8020.

³⁹ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 12 novembre 1959, session 1959-1960, p. 2329.

⁴⁰ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 11 juillet 1968, session 1967-1968, p. 2191.

C'est à l'occasion de la direction de la séance publique que le Président d'une Assemblée reçoit « la charge de réguler, parfois de tempérer, les débats des représentants du peuple »⁴¹. Les quinze années passées au Perchoir par CHABAN ont renforcé sa stature présidentielle, la majorité comme la minorité l'ayant tenu en plus haute estime, reconnaissant unanimement son absence de partialité lors de la direction des débats. Indépendamment de son affiliation au groupe parlementaire de la majorité et la proximité de ses relations avec l'exécutif, le Président de l'Assemblée dispose d'un devoir d'objectivité et d'impartialité qu'il doit rappeler afin de dissiper toutes apparences de conduite partisane ou idéologique dans la direction des travaux des chambres⁴². À chacune de ses réélections, CHABAN s'est positionné en arbitre dont la détermination consistait « à guider, à servir de tout son esprit, tout son cœur et toute son âme l'Assemblée »⁴³. L'élection du Président de l'Assemblée par la majorité lui confère une autorité incontestablement privilégiée, mais implique que l'action qu'il entend conduire doit être orientée non vers la satisfaction des desideratas de cette dernière⁴⁴, mais vers l'ensemble des élus dont il demeure le premier collègue et le meilleur des représentants.

Jacques CHABAN-DELMAS s'est employé à éviter l'abus des motions et les incidents de séance tels que le rappel au règlement⁴⁵ ou l'exception d'irrecevabilité⁴⁶. En effet, l'obstruction et l'utilisation à mauvais escient du droit parlementaire nuisent directement à la qualité des débats et indirectement à la fonction parlementaire. Son allure presque martiale due à son passé de héros de la Résistance et « *sa fermeté gantée de velours* »⁴⁷ ne l'ont pas empêché de savoir manier l'humour au juste moment⁴⁸ lui permettant d'obtenir un rapide retour au calme et d'éviter de recourir aux suspensions de séance. L'alternance de 1981 a entraîné une recrudescence de l'obstruction parlementaire de la part de l'opposition. Le Président a endossé alors le rôle de « *chef d'un grand orchestre pas toujours sympathique* »⁴⁹. Jacques CHABAN-DELMAS avait très tôt compris que l'obstruction pouvait être évitée si la majorité associait davantage l'opposition, mais surtout que le débat se déroulait dans un contexte favorable à la

⁴¹ J. CHABAN-DELMAS, *Mémoires pour demain*, op.cit, p. 343.

⁴² De l'aveu même de l'intéressé qui déclarait en 1966 : « *Je suis en quelque sorte asexué en matière politique du moins quand j'occupe le fauteuil présidentiel !* », in *JO débats Assemblée nationale*, séance du 28 octobre 1966, session 1965-1966, p. 4040.

⁴³ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 11 décembre 1958, session 1958-1959, p. 20.

⁴⁴ « *Cela implique que le Président sache se mettre à l'écoute aussi bien du député de base que de la diva politique de l'opposition* », J. CHABAN-DELMAS, *Mémoires pour demain*, op.cit, p. 354.

⁴⁵ Entre 1960 et 1986, les abus du rappel au règlement sont fréquents : Voir par exemple : *JO débats Assemblée nationale*, séance du 17 mai 1960, session 1959-1960, p. 863 et *JO débats Assemblée nationale*, séance du 10 juin 1986, session 1985-1986, p. 2021. Il insiste notamment sur la nécessité pour les orateurs de fonder le rappel sur une disposition juridique et non journalistique. Voir : *JO débats Assemblée nationale*, séance du 20 mai 1986, session 1985-1986, p. 965.

⁴⁶ Il rappela qu'une irrecevabilité ne peut être défendue par deux orateurs (*JO débats Assemblée nationale*, séance du 20 mai 1986, session 1985-1986, p. 971) ; que le temps de parole bien qu'illimité doit être utilisé à bon escient (*JO débats Assemblée nationale*, séance du 28 septembre 1986, session 1986-1987, p. 6980) et que le contenu de l'intervention doit comporter un grief de constitutionnalité (*JO débats Assemblée nationale*, séance du 5 décembre 1986, session 1986-1987, p. 7152).

⁴⁷ J. CHABAN-DELMAS, *Mémoires pour demain*, op.cit, p. 358.

⁴⁸ « *Messieurs, vous vous insultez tels les héros d'Homère. Comme vous n'avez pas de javelot à lancer, je vous prie maintenant de vous taire* », *JO débats Assemblée nationale*, séance du 9 avril 1986, session 1985-1986, p. 96.

⁴⁹ « *Tantôt il s'emballe, il s'endort sur sa partition. Parfois les cordes se mettent à grincer et parfois ce sont les percussions qui cognent trop fort. Au Président de ramener le tempo et de retrouver le registre.* » J. CHABAN-DELMAS, *Mémoires pour demain*, op.cit, p. 354.

discussion. C'est en ce sens, qu'il a autorisé à de rares moments des interlocuteurs de toutes sensibilités à dépasser leur temps de parole alors même qu'ils n'étaient pas inscrits à la discussion⁵⁰. Un contrôle des demandes d'explication de vote a été instauré en vue de permettre un meilleur contrôle des déclarations sans objet⁵¹.

Honneur, dignité dans les débats et respect pour la souveraineté nationale sont les maîtres mots de Jacques CHABAN-DELMAS qui condamne fermement les « *injures personnelles* »⁵², de même que les « *insultes, provocations et excommunications majeures* »⁵³ qui plus est lorsqu'elles sont utilisées sous le couvert du droit parlementaire. Le Président de l'Assemblée doit également faire preuve de discipline, la plus sévère étant le retrait de parole⁵⁴ notamment lorsque l'intervention de l'orateur est sans rapport avec le sujet discuté ou le procédé utilisé. Avec la première Cohabitation, Jacques CHABAN-DELMAS qui avait été pressenti au poste de Premier ministre a appelé la majorité à la retenue et au respect de la minorité et du Chef de l'État. Jacques CHABAN-DELMAS craignait tout autant la dictature de l'exécutif que celle de la majorité et ses tendances hégémoniques à assurer sa domination sur la minorité. Depuis l'émergence d'une majorité en 1962, cette dernière a tendance à prétexter de sa légitimité pour s'arroger « *des prérogatives, voire des compétences, que la Constitution n'a pas prévues* »⁵⁵. Face à la concordance comme à la discordance des majorités parlementaires et présidentielles, il a toujours défendu l'apaisement des relations entre le Parlement et le Gouvernement et la sérénité des débats quelle que soit la relation avec le Chef de l'État.

En présidant le Bureau, le Président de l'Assemblée veille à la bonne tenue et au bon déroulement des débats en application du droit parlementaire. Cette figure d'autorité acquise par Jacques CHABAN-DELMAS a renforcé son influence et avec elle, celle de l'Assemblée nationale vis-à-vis du Chef de l'État comme du Gouvernement. La puissance institutionnelle d'une Assemblée se confond presque avec l'autorité incarnée et acquise par son Président. Il en résulte un meilleur exercice des prérogatives constitutionnelles mises à la disposition des chambres par l'entremise du droit parlementaire.

II. JACQUES CHABAN-DELMAS : L'ENGAGEMENT ARDENT EN FAVEUR DU DROIT DE LA FONCTION PARLEMENTAIRE

À l'occasion de la direction des débats parlementaires, Jacques CHABAN-DELMAS a régulièrement rappelé la nécessité pour l'Assemblée nationale de légiférer (A) comme de

⁵⁰ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 9 juin 1967, session 1966-1967, p. 1730.

⁵¹ Nécessité d'une inscription pour les explications de vote. Voir : *JO débats Assemblée nationale*, séance du 10 juin 1986, session 1986-1987, p. 2020. De l'aveu même de l'intéressé : « *le temps parlementaire est celui de la Nation, qu'il importe de ne pas dilapider.* », J. CHABAN-DELMAS, *Mémoires pour demain*, op.cit, p. 358.

⁵² *JO débats Assemblée nationale*, séance du 6 décembre 1986, session 1986-1987, p. 7205.

⁵³ *Ibid.*, p. 7217.

⁵⁴ Voir par exemple : *JO débats Assemblée nationale*, séance du 22 décembre 1987, session 1986-1987, p. 8036 et p. 8050. Le retrait des propos au JO est également possible. Voir par exemple : *JO débats Assemblée nationale*, séance du 29 avril 1987, session 1986-1987, p. 743.

⁵⁵ J. CHABAN-DELMAS, *Mémoires pour demain*, op.cit, p. 361. Guy CARCASSONNE déclarait dans le même sens que le profil du « *bon président* » est celui de quelqu'un ayant l'aptitude à « *combattre l'arrogance majoritaire, et protéger les droits de l'opposition* », *La Constitution*, Seuil, 11^e édition, 2011, p. 171.

contrôler assidument l'action gouvernementale (B). Avec constance et sans attribution catégorique d'un rôle institutionnel accordé à la majorité ou à la minorité, il a recherché et encouragé à éviter la toute-puissance de l'exécutif autant que celle du législatif. Sous la vigilance du Président de l'Assemblée, la disposition comme l'exercice de la fonction parlementaire doit permettre d'atteindre un équilibre harmonieux dans le système de Gouvernement de la V^e République.

A. *L'intervention présidentielle favorable à la fonction législative*

La nature parlementaire du régime de la V^e République suppose une collaboration assidue entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, collaboration qui passe prioritairement par l'établissement d'une coopération humaine. Jacques CHABAN-DELMAS a invité le Gouvernement à accorder davantage audience aux parlementaires au sein comme en dehors de l'enceinte du Palais Bourbon. L'indifférence des parlementaires est, selon ses propres termes, un mal plus grave encore que « *les propos désobligeants envers l'institution parlementaire* »⁵⁶. Homme de dialogue, Jacques CHABAN-DELMAS croyait en la prévention des conflits par l'écoute et la concertation, qualités seules à même de désamorcer les situations tendues entre le Gouvernement et le Parlement. Dans l'exercice de la fonction législative, Jacques CHABAN-DELMAS a recherché à éviter l'isolement institutionnel de l'Assemblée, par l'encouragement et la promotion d'une coopération législative resserrée entre le Gouvernement et le Parlement.

La disposition de la fonction législative passe d'abord par l'initiative de la norme législative. L'initiative législative étant partagée entre le Premier ministre et les parlementaires au titre de l'article 39 de la Constitution, Jacques CHABAN-DELMAS a refusé de voir la proposition de la loi comme « *l'apanage* »⁵⁷ du Gouvernement ou de la majorité. Souhaitant apaiser les craintes quant à la priorité de l'ordre du jour, il a déclaré que « *la direction des travaux des Assemblées par le Gouvernement ne saurait étouffer l'initiative parlementaire, à moins d'un détournement débouchant sur un abus de pouvoir* »⁵⁸. Le partage de l'initiative des lois constitue « *l'un des éléments de l'équilibre des pouvoirs* »⁵⁹, aussi l'existence des irrecevabilités financières (article 40 de la Constitution) ou législatives (article 41 de la Constitution), ne doivent pas constituer un prétexte à l'absence de dépôt des propositions de loi. En tant que pouvoir législatif, la voix des parlementaires doit se faire entendre par l'initiative de la loi (proposition de loi) ou la modification de celle-ci (amendement). Sa Présidence a été marquée par ses critiques adressées au Gouvernement sur l'absence d'un temps suffisant au débat serein des textes. Le temps parlementaire n'étant pas celui du Gouvernement, il a néanmoins obtenu que, sauf urgence, les parlementaires disposent d'un mois entre le dépôt du texte et son inscription à l'ordre du jour⁶⁰. Une promesse qui devait là aussi trouver

⁵⁶ « *La pire espèce du dénigrement — et celui du Parlement atteint les institutions républicaines dans leur ensemble — réside moins dans des propos désobligeants que dans l'indifférence, la méfiance ou le dédain* », *JO débats Assemblée nationale*, séance du 6 octobre 1960, session 1960-1961, p. 2488.

⁵⁷ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 17 décembre 1980, session 1980-1981, p. 4960.

⁵⁸ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 6 juillet 1961, session 1960-1961, p. 1480.

⁵⁹ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 17 décembre 1980, session 1980-1981, p. 4960.

⁶⁰ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 27 juin 1979, session 1978-1979, p. 5735.

constitutionnalisation partielle avec la révision de l'article 42 de la Constitution par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Bien qu'il n'ait jamais été élu au Conseil de la République ou au Sénat, Jacques CHABAN-DELMAS a œuvré au plein essor du bicamérisme par une meilleure organisation des travaux à l'occasion de la navette parlementaire. Par une décision du Bureau effective dès 1979⁶¹, il a décidé qu'une demi-journée de séance par mois serait réservée aux textes transmis par la seconde assemblée avant réunion d'une Commission Mixte Paritaire (CMP). Cette décision a permis à l'Assemblée d'arrêter une position législative définie, tout en ouvrant la voie à des concessions éventuelles face aux sénateurs. Cette initiative a été à l'origine de la réussite de la plupart des CMP et d'une raréfaction de l'emploi du « dernier mot » à l'Assemblée nationale.

Sur le travail en commission, Jacques CHABAN-DELMAS a très tôt insisté sur le rôle des commissions dans l'élaboration des textes. Initiée sous sa Présidence en 1967, la résolution parlementaire du 23 octobre 1969 a introduit la publicité partielle des travaux des commissions et le principe de leur réunion le mercredi matin afin d'éviter tout doublon avec la séance publique. Cette résolution a également redéfini les compétences matérielles de « *ces ateliers spécialisés par grandes disciplines* »⁶² et a posé le principe de leur composition à la proportionnelle des groupes politiques. La garantie du travail en commission suppose une collaboration constante avec le Gouvernement notamment en amont de la discussion et tout particulièrement pour le budget. En ce sens, le dépôt des « *documents budgétaires* »⁶³ dans un délai raisonnable, en quantité et en qualité suffisante est le premier gage d'efficacité d'un débat budgétaire serein.

Sur le vote du budget, il a saisi le Conseil constitutionnel quant à l'interprétation de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et ainsi a mis fin à une controverse qui avait commencé dès 1958. Cet article disposait que : « La seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie ». Or à l'occasion de la session 1978-1979, l'Assemblée nationale avait voté le rejet du dernier article, mais la poursuite des débats avait été ordonnée en application de l'ordre du jour prioritaire et des délais fixés par l'article 47 de la Constitution. La question était donc de savoir si le rejet entraînait l'interruption de la délibération ou sa poursuite. Tout dépendait donc du sens du mot « vote » qui pouvait être entendu soit comme une « adoption », soit comme « une mise au scrutin » quelle que fût l'issue de celui-ci. L'enjeu était important pour la fonction législative, en ce que dans la première hypothèse, les Assemblées disposaient d'un droit de veto, dont pouvait s'affranchir le gouvernement dans la seconde hypothèse. Saisi par Jacques CHABAN-DELMAS, le Conseil constitutionnel a déclaré la loi de finances pour 1980 contraire à la Constitution et a statué en faveur de la première interprétation en raison de l'objet même de l'article sujet à controverse⁶⁴.

⁶¹ JO débats Assemblée nationale, séance du 27 juin 1979, session 1978-1979, p. 5735.

⁶² J. CHABAN-DELMAS, *Mémoires pour demain*, op.cit, p. 356.

⁶³ JO débats Assemblée nationale, séance du 6 octobre 1960, session 1960-1961, p. 2488.

⁶⁴ Décision n°79-110 DC du 24 décembre 1979 : « *Considérant que, si cette prescription (article 40) ne fait pas obstacle à d'éventuelles modifications par les assemblées des dispositions de la première partie du projet de loi de finances, il faut, pour qu'il y soit satisfait, que la première partie, en l'absence d'un vote d'ensemble, ait été adoptée en celles de ses dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse*

Le renforcement des commissions passe également par un élargissement de leur compétence, leur nombre ayant été plafonné au titre de l'article 43 de la Constitution. Dès 1962, CHABAN soumet également une réflexion sur la possibilité pour les commissions de voter des textes législatifs, de manière à réserver à la séance publique l'adoption des textes les plus éminents. Il a invité la majorité à être davantage présente dans le débat en commission et de ne pas prétexter de son soutien au Gouvernement pour s'affranchir de sa participation à l'élaboration des textes. Dans le même sens, il a suggéré à l'opposition de faire usage plus abondamment de son « *droit à la contestation* »⁶⁵ par l'insertion d'amendements dans les projets et propositions de loi. L'année 1978 a été marquée par une forte progression de la gauche politique. Jacques CHABAN-DELMAS a déclaré que l'opposition doit « *proposer des solutions fondées sur leurs philosophies politiques, et leurs programmes* »⁶⁶. Démarche volontariste qui devait trouver application effective avec l'alternance de 1981. La proposition législative est une manière pour la minorité d'aujourd'hui, de préparer l'alternance de demain, par l'apprentissage du pouvoir législatif qu'elle exercera significativement une fois devenue majoritaire. Pour Jacques CHABAN-DELMAS, la fonction législative n'est pas l'attribut du Gouvernement et encore moins de la majorité. Il s'agit davantage d'une prérogative collective devant être exercée en collaboration et en concertation permanente entre l'exécutif et sa majorité d'une part, et entre cette dernière et l'opposition d'autre part.

À l'instar de nombreux parlementaires ayant siégé au Parlement sous la IV^e République, Jacques CHABAN-DELMAS a manifesté ses profondes réserves sur l'usage de certains procédés du parlementarisme rationalisé. Son opposition tenait moins en l'existence des procédés eux-mêmes, qu'à la fréquence de leur emploi par le Gouvernement alors que les circonstances ne l'exigeaient pas. Il en a notamment été question à propos du vote bloqué. À son initiative, a été votée le 18 décembre 1959 une résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale exigeant que le vote bloqué ne puisse être employé par le Gouvernement que sur une disposition législative comportant « au moins un article ». Le Conseil constitutionnel devait en décider autrement⁶⁷. Dès 1961, il a déclaré publiquement que ce procédé ne doit être envisagé « *que dans des cas véritablement exceptionnels et utilisé avec la plus grande circonspection* »⁶⁸. Dans le même sens, le 19 décembre 1979, il s'est montré particulièrement inquiet d'un usage trop régulier de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. Face à la fronde gaulliste qui soutenait parcimonieusement le Gouvernement, Raymond BARRE a eu recours huit fois en cinq années à ce procédé jusque-là utilisé de manière très ponctuelle. Hasard ou non, Jacques CHABAN-DELMAS a été l'un des rares Chefs de Gouvernement à ne

remplir son objet; qu'il en est ainsi, particulièrement de la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre ; que, s'il en était autrement et, notamment, en cas de rejet de cette disposition, les décisions de la deuxième partie relatives aux dépenses n'auraient pas été précédées de la définition de l'équilibre, contrairement à ce qu'exige, dans sa lettre comme dans son esprit, l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Considérant qu'il est constant qu'au cours d'une première délibération l'Assemblée nationale n'a pas adopté l'article 25 du projet, (...), article qui, dans la première partie de cette loi, est celui qui évalue les recettes et fixe les plafonds des charges, arrêtant ainsi les données générales de l'équilibre économique et financier pour 1980 ; que, par suite, (...), la procédure suivie dans cette première délibération n'a pas été régulière ».

⁶⁵ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 21 décembre 1966, session 1966-1967, p. 5930.

⁶⁶ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 5 avril 1978, session 1977-1978, p. 1110.

⁶⁷ Décision n°59-5 DC du 15 janvier 1960.

⁶⁸ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 6 juillet 1961, session 1960-1961, p. 1480.

pas faire usage de ce procédé. Il a déclaré que ce procédé au caractère « *à la fois essentiel et exceptionnel* »⁶⁹, ne doit pas être isolé, pour son application, du contexte institutionnel. Conscient de la faible cohésion de la majorité gouvernementale, il a toujours défendu la discipline parlementaire par le dialogue et la concertation, indépendamment des moyens juridiques, davantage enclins à irriter les esprits et à susciter l'incompréhension de l'opinion.

Dans la fonction législative, l'Assemblée est confrontée à deux attitudes jugées extrémistes par Jacques CHABAN-DELMAS. La première est celle d'une « chambre d'enregistrement » approuvant inconditionnellement les vœux de l'exécutif, la seconde d'une chambre « omnipotente » qui empêcherait le Gouvernement d'exprimer sa volonté. La première expérience a été connue sous les régimes bonapartistes, la seconde sous les III^e et IV^e Républiques. Or ces deux attitudes peuvent être évitées par une responsabilisation de la majorité comme de l'opposition : à la majorité la tâche de soutenir sous condition et vigilance le Gouvernement, à l'opposition de favoriser les propositions alternatives dans la fonction législative comme dans le contrôle de l'action gouvernementale.

B. *L'encouragement de la fonction de contrôle de l'action gouvernementale*

Sous la V^e République, l'Assemblée « *n'a plus les moyens de paralyser l'action du gouvernement* »⁷⁰. Il en résulte, pour ce dernier, le devoir de tenir compte de ses avis et de son contrôle. Jacques CHABAN-DELMAS a toujours défendu un partage équilibré de l'exercice de la fonction de contrôle entre la majorité et l'opposition parlementaire. Il a souhaité que la Conférence des présidents devienne le lieu de la coexistence entre la majorité et l'opposition dans le choix des actions de contrôle parlementaire à entreprendre. L'absence ou l'insuffisance d'un véritable contrôle parlementaire conduit à l'arbitraire et à la tyrannie. La fonction de contrôle de l'action gouvernementale ne doit donc pas être réservée à une fraction du Parlement. Elle doit au contraire, afin de gagner en efficacité, être exercée collectivement au-delà des appareils partisans et sans monopole de la majorité ou de l'opposition.

Jacques CHABAN-DELMAS a vite constaté que la puissance institutionnelle du Parlement repose sur la fonction de contrôle de l'action gouvernementale. Or, la V^e République ayant aboli les procédés qui menaçaient la stabilité du Gouvernement sous les régimes précédents (résolutions, interpellations...), il appartenait alors à l'Assemblée de se doter de moyens juridiques effectifs. À peine deux ans après sa première accession au Perchoir, il s'est désolé du désintérêt pour les questions orales⁷¹. Il a invité les membres du Gouvernement à être plus assidu pour rendre de l'intérêt aux questions orales. Il s'agissait, en réalité, de modifier « l'esprit, le style et le rythme de ces questions pour que, par leur actualité, leur concision et leur nombre, elles constituent un instrument tout à la fois de sauvegarde pour les citoyens, de

⁶⁹ « *Le recours à une disposition qui tend finalement à ériger le silence de l'Assemblée en consentement doit demeurer limité. Il ne saurait devenir un moyen ordinaire de légiférer. (...). La procédure en question, essentielle pour les cas exceptionnels, pourrait être dangereuse pour le régime, si elle était employée à tout instant* », *JO débats Assemblée nationale*, séance du 19 décembre 1979, session 1979-1980, p. 12305.

⁷⁰ J. CHABAN-DELMAS, *Mémoires pour demain*, op.cit, p. 361.

⁷¹ « *Ces « questions (orales) n'ont réellement retenu, l'intérêt de personne* », *JO débats Assemblée nationale*, séance du 6 octobre 1960, session 1960-1961, p. 2488.

contrôle pour le Parlement et d'investigation pour le Gouvernement »⁷². Leur succès est ensuite passé par l'efficacité du procédé de questionnement oral. La résolution du 23 octobre 1969 a créé les questions d'actualité et a transformé les questions écrites restées sans réponses par le Gouvernement en questions orales. Le Gouvernement étant désormais constitutionnellement protégé « *des empiétements et de la tyrannie parlementaire* »⁷³, c'est donc dans un esprit plus coopératif et pacifique qu'il devait entretenir et poursuivre ses relations avec le Parlement. L'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif, particulièrement en période de crise institutionnelle, passe davantage par la qualité du contrôle oral exercé sur le Gouvernement que par sa quantité. CHABAN a invité le Gouvernement à utiliser les questions orales avec débat comme un moyen de contrôle en l'incitant « *non pas à esquiver, mais à souhaiter être questionnés, et de préférence sur les sujets épineux, voire délicats* »⁷⁴. Quant aux parlementaires, ils les encourage à éviter « *de lire un texte préparé, de manière à sûrement enchaîner à partir de la réponse qui vient de leur être fournies* »⁷⁵. Pour Jacques CHABAN-DELMAS, le succès et l'efficacité des questions orales tenait moins au procédé et au formalisme juridique, qu'à la volonté politique qui procédait à leur utilisation. Un tel point de vue peut être transposé à l'ensemble des procédés de droit parlementaire et de droit constitutionnel mis à disposition des Assemblées.

La mise en œuvre des questions au Gouvernement dès 1974 a été accueillie avec satisfaction par Jacques CHABAN-DELMAS qui recherchait également comment les rendre plus attractives. Il a rappelé le 29 juin 1978 que ces procédés de contrôle parlementaire ne devaient pas être détournés de leur finalité. Aussi invite-t-il les parlementaires à poser de « *véritables questions* » et le Gouvernement à y apporter des réponses « *vraiment adaptées aux demandes formulées et à traiter aussi exactement que possible le sujet évoqué* »⁷⁶. Ces questions ne doivent pas être choisies exclusivement par la majorité. Elles doivent également permettre à l'ensemble des groupes parlementaires d'exprimer leurs vues. Aussi sous sa Présidence, la Conférence des présidents a tenté d'opérer un meilleur équilibre entre les questions posées par la majorité et celles posées par la minorité. Il en a également été de même dans l'initiative de la création des commissions d'enquête ou de contrôle. Pour autant, Jacques CHABAN-DELMAS est resté vigilant sur l'application des règles disciplinaires propres aux questions lors des débats parlementaires. À ce titre, il a rappelé que toutes les questions au Gouvernement sont adressées au Premier ministre, à charge pour lui et en toute liberté de répartir les réponses entre les ministres⁷⁷. Il reconnaît volontiers les difficultés, pour les membres du Gouvernement, de répondre aux questions *ex abrupto*⁷⁸. La difficulté de l'usage du procédé tient au fait que les auteurs comme les destinataires des questions ne disposent que d'un temps limité⁷⁹ et que le dépassement du temps de parole entraîne sa réduction pour le

⁷² *Ibid.*,

⁷³ *Ibid.*,

⁷⁴ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 6 juillet 1966, session 1965-1966, p. 1481.

⁷⁵ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 6 juillet 1966, session 1965-1966, p. 1481.

⁷⁶ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 27 juin 1978, session 1977-1978, p. 3633.

⁷⁷ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 21 mai 1986, session 1985-1986, p. 992.

⁷⁸ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 8 octobre 1980, session 1980-1981, p. 2603.

⁷⁹ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 11 juin 1986, session 1985-1986, p. 2073.

groupe dont est membre le parlementaire⁸⁰. Seules sont appelées les questions inscrites à l'ordre du jour et le transfert du temps de parole est prohibé⁸¹.

Jacques CHABAN-DELMAS s'est employé à lutter contre le délaissement des questions écrites. En 1965 comme en 1978⁸², il a invité le Gouvernement à respecter scrupuleusement les délais légaux de réponses. Il a même envisagé un abaissement du délai de réponse afin de contraindre les ministres à répondre avec la plus grande célérité. Le relai médiatique des questions et de leur réponse dans la presse a pu contribuer à une meilleure perception du procédé dans l'opinion. Toujours est-il qu'à chacune de ces allocutions, il a cherché à perfectionner les procédés de questionnement. En effet, le gouvernement doit donner une meilleure information aux parlementaires, et les questions doivent permettre d'approfondir le sujet.

Dès 1964, Jacques CHABAN-DELMAS a incité le Gouvernement à délivrer une meilleure information aux membres de l'Assemblée par une collaboration plus effective avec les services « officiels ou officieux »⁸³ placés sous sa direction. Le 31 mars 1965, il a obtenu du Premier ministre que soit mis en place dans chaque ministère un fonctionnaire chargé d'assurer une liaison permanente entre les services administratifs placés sous l'autorité du Ministre afin de faire parvenir aux députés l'information demandée. La centralisation des demandes a été opérée par la division de l'information dont les moyens matériels ont été renforcés. L'information médiatique a également été encouragée avec l'accès à la revue de presse de l'AFP dès la rentrée de la session 1979-1980. Par la relation qu'elle entretient avec le Gouvernement, la majorité dispose d'une meilleure information que l'opposition. Aussi, Jacques CHABAN-DELMAS a toujours défendu l'information de l'opposition sur la préparation des textes législatifs, notamment par l'édiction de rapports en matière d'affaires étrangères et de défense.

Saluant la recrudescence des commissions d'enquête ou de contrôle, il a suggéré que leur création intervienne davantage à la fin des sessions afin que leur résultat puisse être discuté pendant la période dite de l'intersession. Il a également été à l'initiative du plafonnement du nombre des commissaires par la résolution du 23 octobre 1969. En 1979, il a encouragé la nécessité d'une réflexion d'ensemble sur les conditions de travail et les pouvoirs des commissions d'enquête ou de contrôle. Cette réflexion a conduit notamment à réserver les premières pour les sujets plus importants et a entraîné ultérieurement, la disparition des secondes. Le 27 juin 1979⁸⁴, CHABAN a annoncé la mise en œuvre du suivi de l'application de la loi par les commissions permanentes. Les commissions informent la Conférence des présidents du retard dans l'intervention du pouvoir réglementaire. Une fois informée, la Conférence saisit le Premier ministre afin d'obtenir des explications sur les retards éventuels. Cette pratique est aujourd'hui encore observée scrupuleusement.

⁸⁰ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 25 juin 1986, session 1985-1986, p. 2458.

⁸¹ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 17 décembre 1986, session 1986-1987, p. 7717.

⁸² *JO débats Assemblée nationale*, séance du 13 mai 1965, session 1964-1965, p. 1318 et *JO débats Assemblée nationale*, séance du 27 juin 1978, session 1977-1978, p. 3633.

⁸³ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 18 décembre 1964, session 1964-1965, p. 6274.

⁸⁴ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 27 juin 1979, session 1978-1979, p. 5735.

Jacques CHABAN-DELMAS a invité le Gouvernement à multiplier les déclarations politiques et à faire preuve d'une plus grande pédagogie envers le Parlement et plus particulièrement envers sa majorité. Il s'est prêté lui-même assidument à l'exercice lors de son passage à Matignon, avec trois déclarations prononcées en application de l'article 49 alinéa 1^{er} de la Constitution. Jacques CHABAN-DELMAS avait compris qu'un Gouvernement ne peut se maintenir que grâce à des relations constantes et étroites avec sa majorité. La Constitution et l'effectif des groupes parlementaires sont des gages de stabilité insuffisants et nécessitent des contacts formels et informels constants entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Ayant assisté au dépôt de la motion de censure contre le Gouvernement POMPIDOU et à son vote, il a toujours incité les Premiers ministres à faire preuve de diplomatie et de disponibilité, persuadé que le Parlement le leur rendrait au centuple. Il a ainsi encouragé les ministres à recevoir eux-mêmes les parlementaires plutôt que par un membre de leur Cabinet. Par cette collaboration, le parlementaire comme le ministre gagne « *en information et en efficacité* »⁸⁵ et dissipe toute méfiance qui peut se traduire par une motion de censure. Un détail peut sembler anodin : sur les trois années passées en tant que Premier ministre, Jacques CHABAN-DELMAS ne fit l'objet que d'un dépôt de motion de censure. Grâce à cette attitude, il a été le Premier ministre qui a essuyé le moins de tentatives de renversement. Les expériences acquises comme Président de l'Assemblée n'y sont certainement pas étrangères.

⁸⁵ J. CHABAN-DELMAS, *L'ardeur*, op.cit, p. 281.

« *Mon rôle était non seulement de protéger, au quotidien, le législatif contre l'exécutif et inversement, mais de faire en sorte que le Parlement soit en mesure de remplir dans sa plénitude la mission qui lui était attribuée* »⁸⁶. Durant ces quinze années passées au Perchoir, Jacques CHABAN-DELMAS a été dans une position d'observateur et d'acteur d'un droit parlementaire nouveau pour l'Assemblée nationale. La Constitution du 4 octobre 1958 est venue régir formellement et strictement le statut, l'organisation, le fonctionnement et les prérogatives du Parlement et a donc limité l'ancienne souveraineté des Assemblées. Face à cette constitutionnalisation du droit parlementaire, le Président de l'Assemblée tient un rôle non négligeable dans la préservation de l'autonomie des chambres et dans la réhabilitation de la fonction parlementaire. Par sa personnalité et son expérience, Jacques CHABAN-DELMAS a incontestablement contribué à la vitalité de la Constitution du 4 octobre 1958 et à la pérennité de la V^e République. Doyen de la Présidence de l'Assemblée nationale, il a perçu les risques d'un déséquilibre constitutionnel en faveur de l'exécutif. Inversement, il était parfaitement conscient que les anciens parlementaires de la IV^e République, pourtant membres de la majorité sous la V^e, n'accepteraient pas une tutelle du pouvoir exécutif sur la fonction parlementaire. Sa Présidence aura été marquée par la recherche constante d'un équilibre et d'une pacification dans les rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif. En effet, l'équilibre institutionnel d'un régime politique dépend à la fois des dispositions constitutionnelles et de l'action des personnalités politiques de premier ordre. Jacques CHABAN-DELMAS croyait en la démocratie parlementaire et prônait la collaboration constante entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, seule à même de prévenir les conflits et d'harmoniser les relations institutionnelles. Aujourd'hui comme hier, la Présidence de Jacques CHABAN-DELMAS montre que la puissance du Parlement dépend moins des prérogatives constitutionnelles dont il dispose, que des personnalités parlementaires qui les défendent avec ardeur.

⁸⁶ J. CHABAN-DELMAS, *Mémoires pour demain*, op.cit, p. 362.