

Sous la présidence du professeur François Priet,
directeur du laboratoire Collectivités Territoriales :
Administrer, Légiférer et Gouverner
d'hier à aujourd'hui : intérêts, justice, participation ?

Hervé Leuwers, <i>L'engagement municipal des avocats de part et d'autre de la Révolution. L'exemple de Douai</i>	135
Pierre Bodineau, <i>Ruptures et continuité : la préfecture de la Côte d'Or sous la Restauration</i>	149
Jean-Pierre Allinne, <i>Relire le 2 décembre 1851 : les milieux d'affaires dans l'État « bonapartiste »</i>	169
Pierre Allorant, <i>Un préfet « radical de gouvernement » dans la tourmente : André Jozon</i>	193

Préface

Il faut remercier Pierre Allorant et Sophie Delbrel d'avoir organisé le colloque sur le thème : « *conseiller, légiférer, gouverner* » dont les actes sont publiés dans le présent ouvrage. Les communications qui y sont rassemblées éclairent avec toute la rigueur qu'apportent en l'occurrence les approches historiques la permanence et l'actualité des thématiques dont la confrontation constitue le principal intérêt de ce colloque.

Légiférer et gouverner d'abord. Nous vivons aujourd'hui une véritable hypertrophie du pouvoir exécutif. Celle-ci, qui caractérise sans doute la V^e République, du moins depuis l'élection du président de la République au suffrage universel direct, s'est encore accentuée au cours des dernières années. La représentation que l'opinion se fait du Parlement s'en ressent sensiblement. Il est très fréquent qu'un parlementaire s'entende dire par des concitoyens qui viennent le rencontrer que telle loi était adoptée parce que ceux-ci ont entendu sur les médias qu'elle avait été adoptée par le conseil des ministres. Ledit parlementaire s'emploie alors à expliquer que le conseil des ministres n'a adopté qu'un projet de loi, et que le *projet de loi* ne deviendra *loi* qu'après deux lectures dans chaque assemblée sauf *procédure accélérée* – comme on dit désormais –, après réunion probable d'une commission mixte paritaire, après de nouvelles lectures dans chaque assemblée, après que l'Assemblée Nationale aura – le cas échéant – voté de manière ultime, et enfin, après que le Conseil Constitutionnel saisi par soixante parlementaires aura, à son tour, statué...

Cette hypertrophie de l'exécutif est, par ailleurs, accentuée par le fait que la télévision présente essentiellement le Parlement dans son rôle de contrôle du Gouvernement, puisque les questions d'actualité sont diffusées en direct et largement reprises, alors que le lent, patient, laborieux et passionnant travail consistant à écrire la loi n'est finalement que fort peu restitué.

Il faut inlassablement redire que ce qui est premier dans une démocratie et dans une République, c'est la loi, la loi qui s'applique à tout citoyen, fût-il président de la République ou membre du gouvernement.

De même, il faut constamment rappeler que l'initiative des lois

revient conjointement au pouvoir exécutif et aux membres du Parlement, même s'il faut constater un grand déséquilibre entre la place prise par l'initiative de l'un et des autres. La réforme constitutionnelle de juillet 2009 a modifié les choses à cet égard puisque la Constitution prévoit expressément des périodes consacrées à l'initiative parlementaire des députés et des sénateurs ainsi qu'au contrôle du pouvoir exécutif. Mais la mise en application de ces intentions louables n'est pas toujours concluante puisque cela se traduit, si l'on en juge par les quelques mois d'expérience dont nous disposons, par une multiplication de débats sans suite – du type question orale avec débat – ou d'examens entamés mais trop rarement achevés de propositions de lois dans les *niches* horaires prévues à cet effet. Il faudra sans doute revoir après une ou deux années d'expérience la mise en œuvre concrète de ces nouvelles dispositions.

Mais à coup sûr un travail important reste à faire pour restaurer dans l'esprit public l'éminente dignité de la loi. Et pour expliquer que le travail qui consiste, des heures durant, à examiner les amendements en commission puis en séance publique, à écouter les arguments et les contre-arguments exposés pour défendre ou combattre chaque amendement n'est pas du temps perdu mais est l'essence même de la démocratie car chaque mot de la loi, chaque ligne de la loi, s'appliquera, le plus souvent pendant des décennies, à l'ensemble du peuple français, à chaque citoyen, à chaque citoyenne. Cela vaut donc la peine que l'on passe le temps nécessaire pour écrire chaque ligne et chaque mot. Et là encore, les innombrables procédures qui permettent au pouvoir exécutif de contraindre le temps dont dispose le législateur pour accomplir son office ont le plus souvent des effets délétères sur le travail législatif. Si chacune de ces procédures a ses justifications, leur usage trop systématique aboutit à des effets pervers. C'est ainsi qu'un trop grand nombre de textes sont aujourd'hui examinés selon la *procédure accélérée*, ce qui ne permet pas de polir et de repolir l'écriture de la loi, de remettre l'ouvrage sur le métier autant qu'il le faudrait pour arriver aux meilleures formulations.

Et cela d'autant plus que l'écriture de la loi ressortit d'un véritable paradoxe. La loi est une norme. Mais elle n'est pas écrite par les juristes. Son écriture procède du débat, du débat passionné et contradictoire. Parvenir au meilleur texte *normatif* possible au terme d'un processus *discursif* ne peut se faire rapidement. Il faut du temps. Il faut pouvoir s'y reprendre. Les grandes lois de la République sont souvent le fruit de grands débats qui sont allés à leur terme. En

revanche, des lois bâclées portent comme des stigmates la marque de débats inachevés ou de compromis hâtifs.

Conseiller et légiférer ensuite. La tâche des parlementaires est rendue de plus en plus complexe en raison de la diversité des sujets auxquels ils sont confrontés, de leur technicité aussi. C'est pourquoi le rôle des administrateurs des assemblées, comme celui des assistants parlementaires, est essentiel. Il est également indispensable que les capacités d'expertise du Parlement soient accrues. Un ancien premier vice-président du Conseil d'État, devenu membre du Conseil Constitutionnel, Renaud Denoix de Saint-Marc, la nécessité d'études d'impact préalables à chaque projet de loi. Ces études d'impact sont désormais inscrites dans la Constitution. Plusieurs sénateurs ont fait preuve, lors du débat sur le projet de loi constitutionnel, d'un réel scepticisme à l'égard de ces études d'impact. Celles-ci, qui ne concernent que les projets de loi – et non les propositions – sont élaborées à l'initiative du Gouvernement et sous sa responsabilité. Comment, dès lors, espérer qu'elles soient neutres ? Dans nombre de cas, l'étude d'impact empiète inéluctablement sur le débat politique. Peut-on imaginer une étude d'impact « objective » sur les OGM, l'assistance aux personnes en fin de vie, les prérogatives des Architectes des Bâtiments de France, les conséquences des partenariats publics-privés ou la suppression de la taxe professionnelle, pour ne prendre que ces exemples parmi tant d'autres. Il suffit d'énoncer ces thèmes pour comprendre qu'il est impossible de dissocier ce qui serait une analyse objective et impartiale du débat politique contradictoire. La seule solution crédible si l'on veut respecter la séparation des pouvoirs et l'indépendance du Parlement, c'est que l'Assemblée Nationale et le Sénat se dotent de moyens d'analyse et d'expertise autonomes, au même titre que le pouvoir exécutif peut faire appel aux services qui dépendent de lui.

Il importe aussi de distinguer le conseil du lobbying. L'examen du courrier que reçoit un parlementaire, des mails qui lui sont adressés, des demandes de rendez-vous et des sollicitations dont il fait constamment l'objet serait à cet égard éclairant. Ce serait un beau sujet de thèse. Il est après tout naturel dans une démocratie que toutes les parties prenantes s'expriment dès lors qu'un débat parlementaire est ouvert. Il revient aux parlementaires de garder l'indispensable distance à l'égard de l'ensemble des interventions et de tous les groupes de pression qui s'adressent à eux. C'est une question d'éthique et de conception du travail législatif. Rien n'est pire que ces bordées

d'amendements pré-écrits dont on distingue à l'œil nu le groupe de pression qui en a été l'auteur.

Ceci peut d'ailleurs conduire à s'interroger sur une forme de cumul dont on parle rarement. Depuis toujours, les parlementaires sont appelés à faire des *interventions* à la demande de leurs électeurs, ou pour soutenir les territoires dont ils sont les élus. C'est une pratique si développée qu'elle paraît naturelle. Une conception selon laquelle, parce qu'il est législateur et qu'il fait la loi au service de l'ensemble du peuple français, et donc de l'intérêt général de la Nation, le parlementaire ne pourrait faire aucune intervention particulière aurait quelque pertinence. Elle serait sans doute totalement incomprise tant elle serait contraire aux mœurs en vigueur depuis des décennies. Elle serait certainement excessive. On peut constater à rebours qu'un parlementaire n'intervient pas de la même façon dans l'hémicycle quand il rencontre quotidiennement les habitants de son département, les représentants des syndicats, des chefs d'entreprises, des associations, etc. que quand il n'a pas de contact régulier avec ceux-ci. Rien ne serait pire qu'un législateur n'ayant de légitimité que par rapport à un parti et qui n'aurait plus de contact avec « *le terrain* ». Mais on doit noter pour être complet, que la décentralisation a changé la donne dans la mesure où les prérogatives des maires et des conseillers généraux et régionaux se sont très sensiblement accrues. Cela a, par la force des choses, réduit le rôle *territorial* du député ou du sénateur qui doit pouvoir en conséquence davantage se concentrer sur le travail législatif et le contrôle de l'action du Gouvernement, qui constitue « son corps de métier ». On voit au total que ces questions sont complexes et méritent de plus amples réflexions.

Conseiller et gouverner enfin. Il est impossible d'être ministre pour ne prendre que cet exemple sans disposer de conseillers, mais aussi de services compétents. Michel Rocard avait naguère théorisé la question en exposant qu'un ministre avait de telles contraintes d'emploi du temps qu'il agissait durant toute la durée de son ministère avec, pour bagage intellectuel, la seule somme des réflexions et analyses qu'il avait emmagasinées avant d'entrer au Gouvernement. Pour faire bref, l'action ministérielle laisserait peu de place au temps de la réflexion. D'où le risque qui n'est pas négligeable de penser, de parler et d'agir par procuration.

Cela vaut également, même si c'est dans une moindre mesure, pour le gouvernement local. Être maire d'une grande ville, président d'une agglomération ou d'un exécutif régional ou départemental

suppose que l'on puisse s'appuyer sur des collaborateurs compétents. À cet égard, la tentation existe de s'entourer d'un cabinet qui peut être pléthorique et constitué de personnes choisies davantage en raison de leur fidélité politique que de leur compétence technique. Il peut aussi arriver qu'une véritable dyarchie s'institue entre le cabinet et les services, et que des conflits apparaissent pour ne prendre que cet exemple, entre le directeur général des services de la collectivité et le directeur de cabinet du maire ou du président. C'est toujours très préjudiciable. La tradition française consiste pour l'exécutif à s'appuyer sur des services constitués de fonctionnaires qui ont pour mission de servir les élus quels qu'ils soient. Ce type de fonctionnement est particulièrement efficace lorsque les responsables des services et ceux qui y travaillent constatent qu'il existe une véritable confiance des élus à leur égard. Ce qui n'est pas antinomique de l'existence d'un cabinet de taille raisonnable, tout au contraire.

Pour passionnant qu'elle soit, l'exercice de la gouvernance locale est souvent délicat puisqu'un maire ou un président d'exécutif local doit à la fois composer avec un conseil d'élus, une équipe d'adjoints, des services et un cabinet. La bonne articulation de l'ensemble est une des clés de la bonne gouvernance.

Il en va de même au niveau national où un ministre doit articuler les contraintes de l'interministériel particulièrement prégnantes, les attentes ou les *commandes* de l'Élysée qui peuvent l'être davantage encore, le rapport avec les parlementaires, au moyen d'un édifice constitué à la fois d'un cabinet et de services qui doivent eux-mêmes être judicieusement articulés.

Il y a là des défis qu'il ne faut pas sous-estimer. Il peut arriver que la machinerie au cœur de laquelle le ministre accomplit quotidiennement sa tâche soit si prégnante qu'elle l'emporte sur ce qui justifie sa mission et d'ailleurs l'existence de cette machinerie : le projet politique, les propositions politiques, les réformes à accomplir sans lesquelles aucun des interlocuteurs et aucune des structures qui viennent d'être évoqués n'ont de sens. Finalement, ce sont les choix politiques qui doivent primer. La bonne gouvernance, c'est celle qui permet d'assurer cette primauté, ce qui n'est jamais nécessairement acquis d'avance. Mais c'est là sans doute que se joue la capacité à donner à l'action publique tout son sens.

Jean-Pierre SUEUR,
Sénateur du Loiret, ancien ministre