

**« L'hémicycle est toujours vide,
les députés ne travaillent pas. »**

*Le premier devoir d'un représentant est d'assister
aux délibérations de l'assemblée dont il fait partie.*

Eugène Pierre, secrétaire général de la Chambre des députés,
Traité de droit politique, électoral et parlementaire

Des images d'hémicycle clairsemé, des statistiques accusatrices : l'absentéisme parlementaire est régulièrement dénoncé dans les médias.

L'Assemblée nationale, dans un souci de transparence, a mis en ligne sur son site un grand nombre d'informations concernant l'activité parlementaire passée et présente. Dans l'année 2008-2009, en comptant les sessions* extraordinaires, les députés ont siégé plus de mille heures dans l'hémicycle, adoptant 85 lois après l'examen de 19 010 amendements*. En dehors de l'hémicycle enfin, 28 981 questions écrites ont été déposées, 339 rapports ont été rédigés. On ne peut donc dire sans démagogie que l'institution parlementaire paresse : qu'il s'agisse de légiférer*, de contrôler, d'évaluer, elle travaille au contraire très intensément.

Certains classements tendraient à prouver que cette activité globale serait le fait d'une partie seulement de la représentation nationale, tandis qu'un certain nombre d'élus se révéleraient d'une grande passivité. Mais on ne peut prétendre donner au pays une analyse sérieuse en se contentant de compiler des données quantitatives, sans prendre en compte la réalité ni la complexité du travail parlementaire.

Dans les classements médiatiques, en effet, seules sont recensées les prises de parole en séance* et en

commission*, de sorte qu'un député présent, s'il ne s'exprime pas, sera très injustement qualifié d'absentéiste. Or, il n'est pas infamant pour un parlementaire d'écouter ses collègues : beaucoup de députés, surtout au début de leur premier mandat, préfèrent observer, apprendre, avant de multiplier les interventions.

Vote par procuration

Beaucoup de Français pensent qu'un seul député peut faire voter l'ensemble de son groupe : c'était vrai autrefois mais ne l'est plus depuis la fin des années 1980. Outre que de nombreux votes ont lieu à main levée, c'est-à-dire entre les seuls présents, le député qui souhaite s'absenter ne peut déléguer son droit de vote lors des scrutins publics qu'à un seul député nommément désigné : conformément à l'article 27 de la Constitution, « nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat », une règle qui a pu être contournée un moment avec l'installation du vote électronique, mais qui est respectée maintenant qu'il faut coupler deux boîtiers pour déclencher le vote d'un collègue.

En outre, le travail parlementaire ne se limite pas aux discours prononcés dans l'hémicycle ou en salle de commission ; c'est même une conception singulièrement datée que font prévaloir les chasseurs d'absentéistes, à l'heure où l'activité parlementaire comporte une part croissante d'écrit. Pour évaluer le travail d'un député, il faudrait encore comptabiliser les amendements déposés, les propositions de loi signées ou cosignées par lui, les rapports dont il est l'auteur et qui procèdent d'un long travail d'audition et de synthèse.

Le travail parlementaire, enfin, comprend aussi les interventions et demandes auprès des administrations,

la présence sur le terrain, le dialogue avec les électeurs. Certes, au temps des locomotives à vapeur, les députés passaient trois mois de session à Paris, puis trois mois dans leur département : ils étaient donc nombreux en séance, d'autant qu'ils ne disposaient pas de bureaux individuels au Palais-Bourbon et qu'il n'y avait évidemment pas de retransmission audiovisuelle en direct. Aujourd'hui, les allers-retours sont au moins hebdomadaires et les électeurs ne s'en plaignent pas : ils apprécient de pouvoir rencontrer leur député, pour lui parler des problèmes locaux et nationaux, ou lui signaler les situations de blocage que son intervention permettra de dénouer. L'élu qui négligerait ses commettants et leurs doléances n'accomplirait qu'une moitié de son travail, c'est lui qui serait véritablement un « député fantôme » : le député réel, quant à lui, s'investit quotidiennement dans la vie sociale, associative et culturelle.

Dans aucune autre activité il n'est demandé à celui qui a accompli sa journée de travail d'être disponible le soir pour des réunions, le week-end pour des manifestations publiques et les jours fériés pour des commémorations. Ce temps, les députés le donnent, au service de leur pays et de leurs concitoyens, sans compter les kilomètres ni ménager leur énergie : leur disponibilité ne peut être tenue pour nulle et non avenue. Elle détermine en grande partie leur réélection. En effet, celui qui apprécie et juge le travail du député est l'électeur.

La présence sur le terrain est parfois reliée à un autre débat : celui du cumul des mandats. Or, même en privant les députés de toute responsabilité au plan local, il faudrait toujours que ceux-ci tiennent leurs permanences, rencontrent les électeurs de leur circonscription, soient attentifs à leurs messages et à leurs sollicitations ; en outre, il n'existe aucune rela-

tion de cause à effet entre la détention d'un mandat local et le nombre des prises de parole en séance. Parmi les députés recensés comme les plus « actifs », on trouve en majorité des députés-maires, qui font profiter l'Assemblée de leur expérience locale.

Enfin, il ne faut pas oublier de replacer la querelle faite aux députés dans une perspective historique. Le 8 février 1883, quand le vicomte Desson de Saint-Aignan déposa une proposition de résolution contre le « vote des députés absents », ce député royaliste ne cherchait nullement à améliorer le fonctionnement de la République, mais au contraire à discréditer le régime représentatif. En 1930 encore, dans un ouvrage au titre évocateur – *Termites parlementaires* – le royaliste Léon Daudet prétendait que « les députés assistent de moins en moins aux séances et aux commissions », ajoutant : « Les trois quarts de mes collègues votaient par procuration. » Or, le projet politique de l'Action française ne visait en rien à renforcer le Parlement, mais au contraire à renverser ce que le même Léon Daudet appelait la « démocrassouille ». Sans prêter les mêmes intentions aux auteurs et commentateurs des classements en cause, il importe de rappeler que l'antiparlementarisme demeure une menace pour la démocratie et qu'il se nourrit de tous les jugements réducteurs, de toutes les distorsions de la vérité.

Le Parlement est une mécanique de précision : pour juger de son fonctionnement, il faut accepter la complexité qui est celle d'une démocratie moderne, plutôt que de se laisser aller à de vieux réflexes populistes à travers une utilisation rapide et partielle des chiffres.

Le droit d'amendement

Amender un texte, c'est proposer de le modifier. Certains amendements ne portent que sur un mot, voire un signe de ponctuation, d'autres visent à supprimer ou à réécrire complètement un article.

Acquis démocratique, le droit d'amendement a longtemps été illimité. Sous la V^e République, la Constitution prévoit des procédures d'irrecevabilité, à l'encontre des amendements qui aboutiraient à alourdir les charges publiques par exemple, mais rien ne limite le nombre d'amendements que peut déposer un député. Or, les progrès de l'informatique ont permis aux groupes de multiplier les amendements à des fins d'obstruction : ainsi, la même modification rédactionnelle, proposée par cent députés, fait cent amendements qui autorisent théoriquement cent prises de parole... Alors que, dans les années 1960, l'Assemblée examinait moins de 2 000 amendements par an, 19 010 ont été déposés en 2009.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la réforme du Règlement de 2009 ont mis fin à cette dérive. D'une part, c'est maintenant le texte élaboré en commission qui est examiné en séance publique : autrement dit, les députés n'ont plus besoin de revoir en séance les amendements apportés par la commission au texte du Gouvernement, puisque ces modifications sont intégrées au texte débattu dans l'hémicycle.

D'autre part, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, les amendements des députés doivent être présentés au plus tard trois jours ouvrables avant le début de la discussion, ce qui empêche de ralentir la discussion par le dépôt tardif de milliers d'amendements.

Enfin, la détermination d'un « temps législatif programmé » invite les groupes à se concentrer sur l'essentiel. Lorsqu'un groupe a épuisé son temps de parole, un amendement déposé par un de ses membres est mis aux voix sans débat. Désormais, l'enjeu en séance n'est plus le temps, mais le fond.