

# Guy Carcassonne et le Parlement

## Colloque « Hommage à Guy Carcassonne » au Conseil constitutionnel, 10 avril 2014

Yves COLMOU, Conseiller auprès du Premier ministre

---

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel, Messieurs les Premiers ministres, Mesdames, Messieurs,

Après les interventions très structurées de Julie Benetti et de Jean-Marie Denquin, j'espère que vous voudrez bien excuser le caractère un peu décousu de mon propos mais il s'est produit récemment quelques petits événements dans la vie politique française qui ont comme conséquence très indirecte que j'ai le bonheur et l'honneur d'occuper depuis quelques jours, à l'Hôtel de Matignon, le bureau qui fut celui de Guy Carcassonne pendant trois ans.

Je vais vous parler d'un autre Guy Carcassonne que celui qui vient d'être évoqué et pourtant c'est le même.

Je ne prétendrai pas tenter d'exposer ce qu'est la pensée de Guy Carcassonne sur le Parlement. J'essayerais de dire l'action de Guy Carcassonne au Parlement et avec le Parlement. Il fut en effet un acteur de la vie parlementaire, dans des rôles différents, à l'Assemblée Nationale, d'abord dans l'opposition puis auprès du groupe majoritaire, au gouvernement ensuite auprès de Michel Rocard, d'abord au ministère de l'Agriculture puis surtout à Matignon pendant trois ans en charge des relations avec le Parlement.

Tout commence en décembre 1978, Guy Carcassonne arrive à l'Assemblée nationale, à mi-temps, comme conseiller juridique du groupe socialiste. C'est Alain Richard, député du Val d'Oise, qui a proposé son recrutement.

Quel était son travail ? D'une part préparer, avec Michel Charasse, le secrétaire général adjoint du groupe, les saisines du Conseil constitutionnel, et d'autre part, Guy assistait le petit groupe de députés juristes dénommé « les secrétaires législatifs du groupe » c'est-à-dire Alain Richard, Raymond Forni, Philippe Marchand, François Massot et quelques autres qui devaient veiller à la solidité juridique des amendements et des propositions de loi du groupe socialiste. Guy Carcassonne était installé dans un grand bureau avec d'autres collaborateurs du groupe au deuxième étage de l'immeuble du 101 de la rue de l'université.

Depuis la révision constitutionnelle ouvrant à l'opposition la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel, le groupe socialiste de l'Assemblée avait rapidement compris combien cette liberté nouvelle devait s'accompagner d'une nouvelle organisation des compétences, pour consolider, en droit, la démarche politique qu'elle représentait. Michel Charasse a fait ce travail de rédaction des mémoires pendant plusieurs mois et l'arrivée de Guy Carcassonne a donné une dimension supplémentaire à cette fonction.

Je vous raconterai juste un épisode à ce propos. Lors du vote de la loi de finances pour 1980, fin 1979, la crainte de voir promulguer la loi de finances dans des délais exceptionnellement brefs afin d'éviter une probable censure avait conduit le groupe socialiste à poster Guy Carcassonne dans la cabine téléphonique la plus proche du Conseil constitutionnel, saisine rédigée en mains, et dès que Michel Charasse lui a donné le top du vote à l'Assemblée nationale, il a pu se précipiter au pavillon Montpensier pour faire enregistrer la saisine. On n'était pas à l'époque du téléphone portable.

Au-delà des saisines, Guy avait un regard sur l'ensemble de l'activité du groupe et il a joué un rôle essentiel dans l'organisation de la bataille d'obstruction contre le projet de loi dit « sécurité et liberté » du garde des Sceaux de l'époque, Alain Peyrefitte. Avec quelques députés experts, avec beaucoup de juristes mobilisés, il a mis sa connaissance du règlement de l'Assemblée au service de cette offensive politique visant à utiliser toutes les ressources du droit parlementaire pour retarder le vote d'une loi à défaut de pouvoir la faire modifier ou retirer.

Ils ont réinventé l'obstruction.

C'était la première fois depuis 1947 que les outils juridiques du règlement et de la Constitution étaient mobilisés dans une offensive de ce genre et comment ne pas dire que les acteurs de cette bataille y prirent un plaisir non dissimulé.

Guy Carcassonne commence alors à devenir un personnage à l'Assemblée. Avec Michel Charasse, ils ne résistaient pas, parfois, au plaisir de parcourir un peu avant la reprise de séance l'après-midi, la salle des pas perdus, un Montecristo aux lèvres et le règlement de l'Assemblée

nationale à la main. Panique garantie chez les conseillers parlementaires des ministres d'alors.

Le 10 mai 1981, fut pour Guy, comme il l'a dit dans des entretiens ultérieurs, « un moment d'immense bonheur et à la fois d'immense inquiétude ». Immense bonheur parce qu'il aspirait profondément à ce changement et à cette volonté de voir l'alternance dans la V<sup>e</sup> République. Immense inquiétude aussi, disait-il, parce qu'il connaissait très bien ceux qui allaient être les acteurs institutionnels, les ministres et leurs collaborateurs, et que l'impréparation aux responsabilités lui semblait telle que les accidents allaient arriver.

En 1981, Guy Carcassonne n'est pas appelé dans un cabinet ministériel, ce qui paraît étonnant avec le recul. Mais il y a quelqu'un qui a repéré toutes ses qualités et son potentiel, c'est Pierre Joxe, le président du groupe socialiste, majoritaire à lui seul à l'Assemblée. Guy Carcassonne est nommé conseiller juridique du président du groupe socialiste, à plein-temps désormais. Il s'installe dans un bureau introuvable, mais tout près de celui de Pierre Joxe.

Guy a alors un regard sur l'ensemble de l'activité du groupe et notamment sur le travail des rapporteurs des principaux projets de loi. C'est ainsi qu'il sera très actif auprès d'Alain Richard le rapporteur de la loi Defferre de décentralisation ou sur la loi de réforme de l'audiovisuel pour lequel il convaincra de rajouter par amendement un article 1<sup>er</sup> rappelant ce principe simple « la communication audiovisuelle est libre ». Bien entendu, il sera en première ligne lors du débat du projet de loi de nationalisation et cette fois-ci c'est la gauche qui est victime de l'obstruction conduite par quelques députés de droite déterminés et talentueux dans l'exercice.

Dès le départ Guy a un doute sur la constitutionnalité de certains aspects du projet mais il mène la bataille et, pour vous faire une confidence, la fameuse phrase d'André Laignel « vous avez juridiquement tort parce que vous êtes politiquement minoritaire » est un condensé peut-être un peu mal exposé du raisonnement de Guy Carcassonne sur la légitimité de la nationalisation fondée sur « la nécessité publique légalement constatée » telle qu'elle figure à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme. Mais n'est pas pédagogue qui veut !

Travailler avec les rapporteurs des projets de loi, c'est aussi travailler avec les administrateurs de l'Assemblée qui les assistent. C'est ainsi que naissent pour Guy des amitiés qui vont durer. D'abord avec la commission des lois : Jean-Louis Pezant, Paul Cahoua, Jacques Klein, Fabrice Costa. Et puis aussi au fil des années Michel Ameller bien sûr, Jean-Pierre Bloch, et puis encore ensuite, Corinne Luquiens ou Eric Thiers.

Guy connaissait et aimait la machine et les mécaniciens de l'Assemblée et du Sénat. Il avait d'ailleurs écrit un article dans *Pouvoirs* sur « l'appareil de l'Assemblée » et il aimait confronter, échanger et valoriser ces trop discrets experts du droit mais aussi de la vie parlementaire que sont les administrateurs des assemblées. Il aimait aussi les coulisses du Palais Bourbon, la buvette tout particulièrement, et ses macarons !

Dans ces années, Guy Carcassonne était un socialiste, membre de la section du 5<sup>e</sup> arrondissement, et à partir de 1978, un rocardien. En 1983, après le remaniement qui voit Michel Rocard nommé à la tête du ministère de l'Agriculture, nous sommes deux, Jean-François Merle et moi, à lui proposer et à proposer à Michel Rocard qu'il nous rejoigne au cabinet. Son portefeuille peut paraître surprenant, ce sera l'enseignement agricole. Et là on va assister à une première illustration de ce que l'on appellera plus tard la « méthode Rocard » mais qui est pour une grande part « la méthode Carcassonne ».

Alors que les péripéties de la recherche du « point d'équilibre » dans le projet de loi d'Alain Savary sur l'enseignement privé général tourment au cauchemar, le ministre de l'Agriculture propose d'abord une loi de rénovation de l'enseignement public agricole et ensuite une loi qui redéfinit les rapports contractuels entre l'enseignement privé agricole et l'État. Et, miracle, dans le contexte de guerre religieuse du moment, ces deux lois sont votées sans opposition au Parlement. Mais ça ne relève pas du miracle, c'est le fruit du travail de Guy et de Michel Rocard. C'est un patient travail de conviction auprès des deux familles du privé, le CNEAP, catholique et les maisons familiales rurales d'une part et des syndicats de fonctionnaires du public d'autre part, ou le dialogue permanent, la bonne foi présumée, la volonté de convaincre, surtout quand ça apparaît impossible, recèlent déjà les ingrédients de ce que sera le travail de Guy dans les relations avec le Parlement à Matignon.

Et en parallèle à cette activité pourtant intense, Guy nous apprend un jour que, « ça y est », il a réussi l'agrégation et en plus il est major ! On s'est tous demandé comment il avait réussi ça en plus, et ça nous a tous rendus très modestes.

Après le changement de majorité en 1986, Guy continue l'aventure politique auprès de Michel Rocard tout en gardant un œil et souvent une plume sur les saisines du Conseil constitutionnel faites par le groupe socialiste dont Pierre Joxe a repris la présidence.

Enfin vient 1988. Après une campagne menée sous le signe de la « France unie », de « la lettre à tous les Français », de la volonté d'ouverture, vient enfin le tour de Michel Rocard pour diriger le Gouvernement. Guy est arrivé, en scooter, dès la passation de pouvoir, le 10 mai 1988. Guy

a deux adjoints au sein du cabinet : Jean-Pierre Pouzoulet, ancien assistant de Robert Fabre s'occupe du Sénat, et pour l'Assemblée nationale, un très jeune homme prometteur, leader des jeunes rocardiens, qui a été mis auprès de Guy pour qu'il se forme, il s'appelle Manuel Valls.

Enfin, Guy Carcassonne formait un tandem improbable et qui s'est révélé très harmonieux avec le ministre des relations avec le Parlement, Jean Poperen. L'intelligence de chacun les a conduit à trouver une excellente répartition des rôles basée sur une confiance mutuelle.

La fonction de conseiller pour les relations avec le Parlement, qui s'élargira à la communication un an plus tard, aurait pu être classique : les priorités législatives, l'unité de la majorité, le dialogue avec le Sénat. Mais non ; classique ça n'aurait pas été drôle. Et ce ne sera pas classique.

François Mitterrand avait indiqué, à Solutré, « il n'est pas sain qu'un seul parti gouverne », et les Français l'ont très bien entendu : Au soir du 2<sup>e</sup> tour des législatives, le constat est simple : Il n'y a pas de majorité ! (PC : 26, PS et MRG : 275, UDC : 41, UDF : 89, RPR : 130, Non-inscrits : 16).

Il y a une majorité de gauche car la dynamique du mode de scrutin a bien fonctionné, cela permet de répartir les responsabilités à l'Assemblée nationale, notamment en abaissant pour le PC, de 30 à 20 le seuil nécessaire pour constituer un groupe, mais il n'y a aucun accord programmatique avec le PC.

La première conséquence de cette absence de majorité c'est qu'il n'y a pas de 49-1, il n'y a pas de vote après la déclaration de politique générale du Premier ministre, d'autant que les suppléants des ministres ne sont toujours pas députés.

Mais ce qui devait être un problème deviendra une formidable liberté pour Michel Rocard et une chance pour Guy Carcassonne qui allait pouvoir déployer son imagination et son savoir-faire.

Il est l'auteur de la circulaire du Premier ministre du 25 mai 1988 qui détaillait la méthode, l'éthique du gouvernement, le respect du parlement l'ouverture à la société civile, circulaire qui était une innovation à l'époque et qui deviendra une figure imposée pour chaque nouveau Premier ministre. Il est aussi à l'initiative de la venue du Premier ministre à la première conférence des présidents à l'Assemblée nationale comme au Sénat. Il voulait concevoir les rapports avec le Parlement comme une parenthèse dans la culture de l'autoritarisme à l'égard des deux assemblées.

La première démonstration de la recherche d'une majorité c'est le projet de loi d'amnistie du mois de juillet 1988. Au départ, à part les socialistes personne ne veut voter le texte en l'état. Ce jour-là le premier groupe qui va bouger, c'est le groupe communiste. Son président André Lajoinie a compris le premier que la discussion était ouverte. Il obtiendra la réintégration des « 10 de Renault » militants Cégétistes licenciés à la suite de violence. Après le règlement de cette affaire André Lajoinie voudra n'avoir que Guy Carcassonne comme interlocuteur. Mais dans le groupe centriste, on a aussi compris qu'il y avait des marges de manœuvre. Le président Pierre Méhaignerie et le secrétaire général François Froment-Meurice, seront des interlocuteurs réguliers tout comme Jean-Jacques Hyst député de Seine-et-Marne.

C'est ainsi que naîtra ce que Guy Carcassonne appelait la « majorité stéréo ».

Il faudra légiférer au Palais Bourbon soit avec l'appui des centristes et des non-inscrits soit avec l'appui des communistes ou au moins avec l'abstention des uns ou des autres, ou des deux. Ces figures acrobatiques, ce sera pendant trois ans le quotidien de Guy Carcassonne. Jamais il ne s'affolait. Il poussait la martingale et l'esthétique le plus loin possible. Il y a une version vertueuse de cette situation Guy Carcassonne l'exprimera en disant « nous devons faire ce que nous voulions faire ».

Mais il avait aussi une formule plus imagée pour résumer tout cela « vendre quelque chose que l'on a à quelqu'un qui a envie de l'acheter, ce n'est même pas du commerce. Vendre quelque chose que l'on n'a pas à quelqu'un qui n'a pas envie de l'acheter, là c'est du commerce. Mais vendre quelque chose que l'on n'a pas à deux personnes qui n'ont ni l'une ni l'autre la moindre envie d'acheter mais qui veulent toutefois que l'autre ne l'achète pas, là c'est de l'art ! ». Et c'était un artiste.

L'examen des votes des différents groupes durant les trois années du gouvernement Rocard montre que le groupe centriste s'est abstenu une fois sur trois, a voté pour une fois sur trois et a voté, contre une fois sur trois, parfois en se divisant. Le groupe communiste, qui a toujours voté en bloc, a voté une dizaine de textes importants et pour le reste s'est réparti presque à égalité entre l'abstention (47 % des cas) et le vote contre. Dans les scrutins budgétaires PCF et UDC s'abstiennent presque à tour de rôle. L'adoption de la loi de finances pour 1989 est exemplaire de ce jeu de bascule. Communistes et centristes s'abstiennent sur les recettes et pour les dépenses le vote contre de l'UDC est surmonté par l'abstention communiste.

L'année suivante pour la loi de finances de 1990, le gouvernement est obligé de recourir à l'article 49-3. Michel Rocard recourra souvent à

l'article 49-3, 27 fois sur 13 textes différents. Mais il n'y avait pas toujours de motion de censure déposée et comme chacun sait, aucune ne fut jamais adoptée. Guy insistait beaucoup sur le fait que c'était des vrais 49-3, c'est-à-dire que ce n'était pas un outil de contrainte de la majorité mais bien la démonstration d'une absence de volonté de renverser le gouvernement.

Il veillait d'ailleurs à ce que la plupart du temps l'utilisation du 49-3 n'arrive qu'à la fin de la discussion du texte en ayant permis ainsi le débat et la possibilité d'amender.

Il y a un cas où le 49-3 a été utilisé pour mettre fin à une tentative d'obstruction c'est sur l'ouverture du capital de la Régie Renault. Il y a un autre cas très particulier pour la loi de finances rectificative pour 1990 où le gouvernement a dû faire adopter le texte en première lecture au 49-3 puis ce texte a ensuite fait l'objet d'un accord en CMP et est passé ensuite dans des conditions tout à fait normales. Dans onze 49-3 sur treize, Guy considérait que c'était des 49-3 « respectueux du Parlement » même s'il y a une apparente contradiction dans les termes. Des 49-3 remèdes à l'absence de majorité et pas des 49-3 contraignants pour la majorité.

Et puis est arrivé le vote sur le texte créant la CSG le 15 novembre 1990 dans le vote de la loi de finances initiale.

Ce jour-là, pour la première fois, et les communistes et les centristes font défaut. La défection de Raymond Barre en particulier a pesé sur l'attitude du groupe UDC. La motion de censure sera donc votée par les uns et par les autres. Normalement on ne tient pas et donc on saute. Mais Guy Carcassonne n'arrive pas à avoir peur. « Quoi qu'il arrive, il leur manquera trois ou quatre voix » dit-il. Et en effet, lors du vote le 19 novembre, la motion de censure recueille 284 voix au lieu des 289 fatales. Gérard Vignoble, député UDC du Nord, Jean-Paul Virapoullé député UDC de La Réunion, Emile Koehl député UDF du Bas-Rhin, Ernest Moutoussamy député apparenté PC de la Guadeloupe, notamment, n'ont pas suivi leur groupe.

Le rejet de cette motion de censure c'est un peu le chef-d'œuvre politique de Guy Carcassonne.

En un seul vote c'est deux ans et demi de travail, deux ans et demi d'écoute, de relations confiantes, de force de conviction, qui payent ce jour-là. Les commentaires n'ont pas manqué sur les méthodes employées pour arriver à ce résultat. Ce n'est pas l'outre-mer qui a sauvé le gouvernement. Même si Michel Rocard aimait beaucoup l'outre-mer et avait, avec Jean-François Merle un conseiller très politique et très efficace. C'est aussi le style du Premier ministre et celui de son conseiller parlementaire qui ont triomphé parce qu'ils ont toujours su parier sur la bonne foi, respecter les uns et les autres, privilégier le débat sur la discipline. Étonner aussi parfois par la liberté et l'imagination.

Enfin, Guy Carcassonne veillait, avec le secrétaire général du Gouvernement, Renaud Denoix de Saint Marc, à la qualité juridique des projets de loi. Il ne voulait pas qu'il y ait une schizophrénie entre le professeur et le conseiller parlementaire. Et de fait, à l'exception prévue et assumée de la censure sur le « peuple Corse », durant ces années aucune disposition significative n'a fait l'objet d'un rejet par le Conseil constitutionnel.

L'absence de majorité a donc été paradoxalement un outil de liberté pour Michel Rocard mais il ne l'a été que par le talent de Guy Carcassonne.

Après Matignon, Guy Carcassonne continuera à accompagner Michel Rocard. En 1993 lorsque celui-ci deviendra pendant 14 mois, premier secrétaire du Parti socialiste, Guy avait son bureau rue de Solferino, alors qu'il n'avait plus sa carte du PS depuis plusieurs années déjà.

Puis vinrent les élections européennes de juin 1994 avec les conséquences qu'elles eurent sur le destin d'un homme.

Elles ont aussi changé la vie de Guy Carcassonne. Dès lors, il ne mettra plus sa maîtrise du droit au service de la politique mais plutôt désormais sa connaissance de la politique au service du droit.

Dans ces années au Parlement, Guy Carcassonne savait unir les qualités du professeur, la pédagogie, la volonté de convaincre, avec son engagement, ses valeurs et son goût du résultat.

Et en même temps, il adorait étonner et surprendre. Pas seulement quand il rencontrait des députés ou des sénateurs socialistes ou chrétiens démocrates pas très originaux, un peu le modèle, Louis Mermaz, et qu'il se présentait avec des cravates incroyables et une chaussette vert pomme à un pied et une autre rose bonbon à l'autre ...

Il n'aimait pas l'ordinaire. Si c'était facile et simple, ça l'intéressait moins. Avec un raisonnement paradoxal, parfois provocateur, c'était plus difficile de convaincre mais c'était plus drôle à essayer.

Car Guy était un joueur. Mais, armé du droit, c'était un joueur qui savait construire sa chance.