

Il faut rendre ses droits au Parlement

La France a-t-elle oublié qu'elle est le pays de Montesquieu ?

La Cinquième République, qui compte plus de soixante ans d'âge, a incontestablement donné à nos institutions une stabilité qui faisait défaut auparavant. Élu au suffrage universel, le président de la République dispose de prérogatives très étendues. Mais il est aujourd'hui permis de se demander, à une heure où la « verticalité » est quotidiennement assumée par le titulaire de la fonction, si nous ne sommes pas arrivés à la limite ultime d'un système où l'abaissement du pouvoir législatif est devenu insupportable.

J'en prendrai quatre exemples.

Il y a d'abord la capacité donnée à l'exécutif d'imposer un temps et un tempo parlementaires excessivement rapides. Député puis sénateur, j'ai vécu les temps où tout projet de loi, sauf exception, donnait lieu à deux lectures à l'Assemblée nationale et au Sénat, avant la réunion de la commission mixte paritaire qui a pour objet de rechercher un accord entre les deux assemblées. Cette époque est révolue. La procédure d'urgence – devenue « accélérée » – est devenue la norme. Tous les textes de la présente législature, à une exception près, auront été soumis selon cette procédure accélérée. Les conséquences se ressentent inévitablement dans la qualité de l'écriture de la loi, dont chaque ligne, chaque mot, s'applique, souvent pour très longtemps, à l'ensemble du peuple français. C'est très préjudiciable : il vaudrait mieux moins de lois, plus profondément discutées et, au total, mieux écrites.

Il y a, en second lieu, le droit d'amendement, dont l'actuel président de la République vient d'annoncer qu'il souhaiterait qu'il soit mieux encadré – comme si ce droit d'amendement, qui est pour les parlementaires « comme l'air que l'on respire », était responsable de « l'inflation législative » due, on l'a vu, à la pléthore de textes présents en procédure accélérée. Or, ce droit d'amendement est déjà solidement limité par l'article 40 de la Constitution, qui interdit aux parlementaires d'accroître les dépenses publiques ou de réduire les recettes publiques par voie d'amendement. Mais il l'est plus encore désormais par une application, que je juge pour ma part excessive, par le Conseil constitutionnel, de l'article 45 de la Constitution. Alors que celui-ci affirme que les amendements ayant un rapport « même indirect » avec un projet de loi sont recevables, de nombreux amendements, et donc de nombreux articles votés, sont désormais déclarés contraires à la Constitution parce qu'ils sont considérés – de manière parfois plus qu'arbitraire – comme n'ayant pas de rapport « même indirect » avec le texte. Il s'ensuit une limitation non négligeable du droit d'amendement, et donc de l'initiative parlementaire.

Mais, me dira-t-on, les « propositions de loi » doivent permettre aux parlementaires de mettre en œuvre cette initiative. Théoriquement, c'est vrai : les groupes parlementaires disposent de « créneaux » pour obtenir que leurs propositions de loi soient discutées. Mais la vérité est qu'une bien faible proportion de celles-ci arrive au bout du chemin, c'est-à-dire à une loi définitivement votée et promulguée. Pourquoi ? Parce qu'alors que pour les projets de loi (émanant du gouvernement) la procédure accélérée est généralisée, les propositions de loi

doivent, elles, connaître toutes les lectures prévues par la procédure classique. Il existe – ou plutôt il existait – une méthode que j’ai souvent utilisée, consistant à transformer une proposition de loi en amendement à un projet de loi. Mais, dans nombre de cas, ce n’est plus possible... en raison de l’application plus que rigoureuse de l’article 45 de la Constitution évoquée ci-dessus.

Enfin, nous subissons de plus en plus le « régime des ordonnances ». On nous rétorquera qu’il y eut toujours des ordonnances, et c’est vrai. On nous rétorquera encore que certaines circonstances – comme l’urgence suite aux attentats terroristes ou l’urgence sanitaire – justifient le recours aux ordonnances. Certes ! Mais cela ne justifie pas les tombereaux d’ordonnances qui nous sont désormais infligés sur toutes sortes de sujets. Il y en eut ainsi 318 depuis le début du quinquennat. 79 % d’entre elles n’ont donné lieu à aucune ratification, c’est-à-dire que ces textes sont écrits et édictés sous la seule responsabilité du pouvoir exécutif qui empiète lourdement sur les prérogatives du Parlement, sans que celui-ci soit même consulté, au-delà d’un texte d’habilitation dont les termes sont souvent trop généraux. Ainsi, parut-il normal à nos gouvernants que des dispositions aussi importantes pour l’État républicain que la suppression du corps des préfets, de ceux des inspections générales et la suppression de l’ENA fussent décidées sans que le Parlement fût consulté. Et il a fallu mettre en œuvre au Sénat une procédure très exceptionnelle pour que cette assemblée décide de ne pas ratifier l’ordonnance portant sur tous ces sujets par un vote massif, dont lesdits gouvernants semblent vouloir ne tenir aucun compte !

Ajoutons que, par des décisions du 28 mai et du 3 juillet 2020, le Conseil constitutionnel a décidé de conférer une valeur législative à des ordonnances non ratifiées par le Parlement, qui étaient jusque là des textes à caractère administratif, alors même que la Constitution dispose depuis 2008 que la ratification par le Parlement des ordonnances, ne peut être « qu’expresse ».

J’ai écrit une proposition de loi constitutionnelle cosignée par Patrick Kanner et les membres du groupe socialiste, écologiste et républicain du Sénat, pour en revenir à l’esprit et à la lettre de la Constitution. Elle a été adoptée par le Sénat par 322 voix contre 22. Un vote massif. Je crains que nos gouvernants n’en tirent aucune conclusion !

Voilà pourquoi l’un des enjeux des mois qui viennent est de changer de cap, d’en revenir à la séparation des pouvoirs et à l’équilibre des pouvoirs. En un mot, d’en revenir à Montesquieu.

Jean-Pierre Sueur