

Le Parlement à qui perd gagne

di Gérard Courtois

La goulante du parlementaire français est bien connue. " Je ne suis qu'un pauvre député, privé de pouvoir, d'autonomie, de liberté même, placé sous tutelle, surveillé, soupçonné, morigéné... je ne suis qu'un pauvre sénateur... ", se lamente-t-il depuis que le général de Gaulle, la Constitution de 1958 et la Ve République l'ont transformé en " godillot " et les Assemblées dont il est membre en chambres d'enregistrement des projets du gouvernement. Et depuis un demi-siècle ou presque, beaucoup de bons esprits compatissent à son triste sort et appellent de leurs vœux des institutions plus équilibrées, un Parlement revalorisé, un exécutif moins dominateur. C'est encore plus vrai depuis que l'instauration du quinquennat a renforcé le tropisme présidentiel du régime.

Chacun devrait donc applaudir le projet de réforme des institutions dont l'examen commence mardi 20 mai à l'Assemblée nationale, puisque sa première ambition est, précisément, de redorer le blason parlementaire.

Qu'on en juge. La Ve République a posé, au nom du " parlementarisme rationalisé " cher à Michel Debré, quelques solides verrous destinés à mettre un terme aux impuissances du " régime d'Assemblée " précédent. C'est ainsi le gouvernement a, depuis cinquante ans, la maîtrise de l'ordre du jour du Parlement, exception faite, depuis 1995, d'une séance par mois accordée au libre choix de chaque assemblée ; cette règle essentielle garantit à l'exécutif de pouvoir imposer ses priorités. De même, la discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le gouvernement, ce qui lui évite d'avoir à batailler pour rétablir son projet après passage en commission, comme c'était bien souvent le cas sous la IVe République. En outre, la Constitution encadre soigneusement les conditions de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée. Elle offre notamment, avec le fameux article 49.3, une formidable arme anti-crise au premier ministre : celui-ci peut, quand il le souhaite et pour n'importe quel texte, obtenir son adoption sans débat, dès lors qu'il engage sa responsabilité et n'est pas désavoué par une motion de censure. Enfin, le gouvernement a le loisir de déclarer l'" urgence " pour l'examen d'un texte, ce qui a pour effet de limiter sa discussion à une seule lecture par assemblée, au lieu de deux ou plus normalement.

Or - pour s'en tenir à l'essentiel - ce sont précisément ces verrous que la réforme proposée débloque ou fait sauter. L'ordre du jour ? La réforme propose d'en partager l'initiative, moitié-moitié, entre le gouvernement et le Parlement, exception faite du budget de l'Etat et de celui de la Sécurité sociale. Le texte soumis en séance publique ? Budget excepté, ce sera désormais celui qui sera issu des travaux en commission et non plus celui du gouvernement. Le 49.3 ? Hormis les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, il ne pourra plus être utilisé que pour un texte par session, afin d'en limiter l'usage parfois abusif. Quant à la déclaration d'urgence, les parlementaires pourront s'y opposer.

Ce n'est pas tout. Au-delà des droits du Parlement, la réforme élargit de façon spectaculaire ceux du citoyen. Elle reprend en effet à son compte une proposition faite dès 1990 par la gauche et bloquée, alors, par le Sénat : tout justiciable pourra, à l'avenir, saisir le Conseil constitutionnel (par l'intermédiaire de la Cour de cassation ou du Conseil d'Etat) pour se prémunir contre une loi qu'il estimerait contraire à la Constitution ou aux principes fondamentaux du droit. Il s'agit là d'une vraie

révolution quand on sait que ce droit de saisine est aujourd'hui réservé au chef de l'Etat, au premier ministre, aux présidents des deux chambres et à 60 députés ou sénateurs.

PALINODIE ET RÉTICENCES

Bref, voilà une réforme qui devrait, une fois n'est pas coutume, faire l'objet d'un compromis historique entre gauche et droite. Or c'est tout le contraire qui se produit : ici on fait la fine bouche, là on chipote, ailleurs on réclame un plat de résistance ou un dessert qui ne sont pas au menu. Tout se passe comme si chacun, dans la majorité et dans l'opposition, cherchait de bonnes raisons pour ne pas la voter, tout en faisant retomber sur le camp d'en face la responsabilité de son enlisement, voire de son échec.

Cette palinodie est d'autant plus étrange que le président de la République a renoncé, bon gré mal gré, à bousculer en profondeur l'équilibre de ses pouvoirs avec le premier ministre et ne s'accroche plus qu'à son souhait de pouvoir venir s'exprimer devant le Parlement réuni en Congrès, à défaut d'obtenir ce droit devant chacune des Assemblées.

Certes, les réticences que la droite exprime, *mezza voce*, ne sont pas insignifiantes ; une telle réforme bousculera, peu ou prou, la capacité d'agir du gouvernement conquise depuis 1958. Mais le jeu n'en vaut-il pas la chandelle, pour des parlementaires soucieux de recouvrer liberté d'initiative et pouvoir de contrôle de l'exécutif ? Quant aux objections des socialistes, elles ne sont pas mineures. Même si cela ne relève pas du champ de la Constitution et quand bien même la droite ne veut pas en entendre parler, ils n'ont pas tort de soutenir qu'une véritable modernisation des institutions passe par une réforme des modes de scrutin et, en particulier, de celui du Sénat. La démocratie ne sera pleine et entière que le jour où la deuxième chambre sera, comme l'Assemblée, soumise à la règle de l'alternance. Or il y a effectivement une " anomalie ", selon l'expression de Lionel Jospin en son temps, à voir le Sénat structurellement enraciné à droite grâce à son mode d'élection, alors qu'il est censé représenter des collectivités territoriales dont les principales - régions, départements, communes de plus de 3 500 habitants - sont désormais dirigées en majorité par la gauche !

Pour autant, est-ce une raison suffisante pour jouer cette réforme à qui perd gagne ? Et pour ne pas engranger les progrès qu'elle comporte ? A moins que, d'un côté comme de l'autre, on craigne d'avoir, dans cette affaire, plus à perdre qu'à gagner. A moins, pour le dire plus clairement, que le confort d'un Parlement diminué, l'absentéisme qu'il favorise et les cumuls de mandats qu'il autorise ne l'emportent sur les obligations et responsabilités d'un Parlement actif. Si c'était le cas, ce serait une motivation déplorable, voire choquante.