

La loi pour tous, tous pour la loi – Dossier #02
La force possible du Parlement (1^{er} partie)

Introduction

Froide ou chaude, la frontière qui sépare les pouvoirs est une zone de guerre

par Dominique Raimbourg et Philippe Quéré

En janvier 2018 le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur les dysfonctionnements apparus à l'occasion de l'affaire Benalla, a donné lieu à de nombreux commentaires et à des contestations au plus haut niveau du pouvoir exécutif quant au respect ou non par les sénateurs de la séparation des pouvoirs.

Considérant œuvrer à leur prérogative de contrôle et exerçant en cela, au nom du peuple, le droit fait à celui-ci de contrôler l'exercice par tout agent public de son office, comme en pose le principe l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, fondement de la constitution de notre V^e République, les sénateurs, précisant n'avoir en aucun point évoqué le président de la République lui-même mais s'étant concentrés sur d'éventuels dysfonctionnements de la Présidence de la République, estiment être restés dans le stricte cadre de leurs prérogatives.

Dominique Raimbourg et Philippe Quéré sont co-fondateurs de « La loi pour tous, tous pour la loi ». www.laloipourtoustouspourlaloι.blog

Le président de la République, le Premier ministre et plusieurs ministres dont la Garde des sceaux (qui est à ce titre détentrice du Grand sceau de France qui scelle la constitution), ont quant à eux accusé les sénateurs de n'avoir pas respecté la séparation des pouvoirs telle que prévue par notre constitution, emportés qu'ils auraient été par une volonté inavouée de mener une action politicienne contre le chef de l'État.

L'article que Jean-Pierre Sueur, vice-président de la commission des lois du Sénat et co-rapporteur de cette commission d'enquête, nous propose dans ce dossier, apporte sur ce point les analyses et le témoignage d'un acteur de premier plan.

Ce que cet article contribue à révéler, comme les autres réunis dans ce dossier, c'est que derrière les lignes millimétrées de notre constitution, derrière les subtilités des lois organiques qui en précisent l'application et les règlements de nos Assemblées qui organisent le détail de la procédure parlementaire, nos institutions sont animées chaque jour par des femmes et des hommes qui font vivre leurs compétences et prérogatives. La fameuse séparation des pouvoirs est au quotidien une frontière jalousement gardée qui se transforme régulièrement en zone de guerre. Et les forces en présence sur cette frontière sont très inégalement réparties entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Comme ont pu l'illustrer les travaux de l'historien Nicolas Roussellier dans *La force de gouverner*, dont vous retrouverez dans ce dossier une longue audition réalisée en 2016 ainsi qu'un échange avec Olivier Faure, la puissance du pouvoir exécutif, aujourd'hui consacrée dans notre constitution, a d'abord été le fait de lentes évolutions de pratiques, de moyens financiers, humains et administratifs que se sont donnés à eux-mêmes le gouvernement et la présidence de la République et cela dès le début du XX^e siècle, notamment à partir de la Première Guerre mondiale.

L'ÉQUILIBRE ENTRE LES POUVOIRS EXÉCUTIF ET LÉGISLATIF : COMBIEN DE DIVISIONS ?

Dans cette double situation de faiblesse, constitutionnelle et « logistique », le pouvoir législatif, dont il convient de rappeler qu'il est notamment censé être « le Peuple assemblé », doit mener une guerre permanente, froide souvent, ouverte parfois, pour préserver autant que faire se peut ses prérogatives, voire, par moment, réussir à regagner un peu de terrain sur l'exécutif.

Notre expérience nous fait apprécier le travail récent des sénateurs comme

relevant d'une telle démarche. Un travail d'une indéniable qualité, conduit dans les règles de l'art parlementaire (la transparence, le pluralisme, la délibération, et une frugalité de moyens) qui est souvent en tout point le contraire des pratiques et méthodes de l'exécutif. Travail qui a conduit les sénateurs à retourner contre l'exécutif des arguments constitutionnels relatifs à la séparation des fonctions à l'intérieur même de ce pouvoir exécutif, comme dans la truculente septième proposition du rapport qui invite la présidence de la République et Matignon à mettre un terme à la pratique des conseillers communs. La séparation des pouvoirs ne passe pas qu'entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Mais de la même manière que le législatif est divisé en deux chambres, le pouvoir exécutif est divisé. Et cette division interne à l'exécutif est essentielle à l'équilibre avec le législatif¹.

La division des pouvoirs est une contrainte faite à la nature de tout pouvoir qui tend vers l'illimitation. La réalité de cette division qui est une limitation est donc essentielle à notre démocratie. Elle l'est d'autant plus qu'elle est aussi la clef de voute de la possibilité même d'une responsabilité politique. En effet, devant quelle instance un pouvoir illimité, ne connaissant donc aucune extériorité, serait-il responsable, imposé de rendre des comptes ? Il revient donc aux femmes et aux hommes qui exercent des mandats au Parlement de savoir lui donner de la force pour que le principal pouvoir de nos institutions fasse effectivement l'expérience de ses limites. Si cette attitude est assez naturelle à des parlementaires de l'opposition, il convient que l'exercice de celle-ci se fasse avec le souci de l'institution et non de sa seule famille politique. Si cette attitude est par nature plus difficile à adopter pour des parlementaires de la majorité, pour lesquels « le » gouvernement est aussi dans une certaine mesure « leur » gouvernement, plusieurs récits que nous vous proposons illustrent qu'il est tout à fait possible à des députés majoritaires de mener de réels combats politiques « face » à « leur » gouvernement, ainsi que de le contrôler très strictement et d'en rendre compte publiquement.

C'est à l'exploration de cette frontière et des guerres qui s'y mènent, selon des modalités très variées, que s'attache ce deuxième dossier accueilli par la revue de l'OURS auquel nous renouvelons nos remerciements pour ce travail

(1) Ce n'est pas ici notre sujet, mais cette remarque ouvre la porte à de nombreuses hypothèses dans le cadre d'une éventuelle réforme Constitutionnelle, sur un renforcement de la fonction de Premier Ministre, qui serait de nature non pas à affaiblir le pouvoir exécutif mais à assurer un meilleur équilibre avec le pouvoir législatif.

partenarial (cf le dossier : « Le Parlement ouvert », *L'OURS hors série* 86-87).

Comme déjà évoqué, l'historien Nicolas Roussellier revient sur ses travaux au sujet de la construction progressive de la force du pouvoir exécutif au sein de notre République, depuis la III^e jusqu'à la V^e, par un mouvement progressif d'organisation logistique et administrative avant de se traduire par une évolution constitutionnelle. Milo Lévy-Bruhl, doctorant à l'École des hautes études en sciences sociales, s'interroge au sujet de cette même évolution sur le point de savoir si elle n'a pas profondément contribué à déstabiliser le mouvement socialiste et le parti du même nom, qui avait historiquement construit son rapport au pouvoir dans le cadre d'institutions parlementaires.

S'agissant des expériences parlementaires nous avons voulu explorer plusieurs fonctions (contrôle de l'exécutif et fabrication de la loi) et situations (majorité comme opposition, qui permettent de découvrir de nombreuses facettes du fonctionnement de nos assemblées (Assemblée nationale et Sénat), de leurs relations avec le pouvoir exécutif tout comme de leurs relations entre elles. De même, ces récits permettent de mettre en lumière un certain nombre de personnes qui animent ces institutions (parlementaires, assistants, groupes parlementaires et conseillers des groupes, administrateurs des commissions, du côté du Parlement, ministres, membres des cabinets ministériels, responsables des administrations centrales, Matignon et l'Élysée, du côté de l'exécutif). Nos institutions sont faites de règles, mais tout autant de femmes et d'hommes qui ont à leur donner corps.

LE CONTRÔLE ET LES INITIATIVES PARLEMENTAIRES :

TENSIONS ET COLLABORATIONS

La fonction du Parlement qui donne peut-être de manière la plus évidente des illustrations de cette zone de fortes tensions que peut-être la séparation des pouvoirs est celle de contrôle. En plus de l'article déjà évoqué de Jean-Pierre Sueur sur la commission d'enquête sénatoriale sur l'affaire Benalla, Valérie Rabault revient sur son travail de rapporteure générale du budget, Sébastien Pietrasanta sur son travail d'enquête parlementaire sur les moyens de lutte de l'État contre le terrorisme, et nous vous proposons un retour d'expérience sur le travail de contrôle parlementaire de l'état d'urgence qui illustrera notamment la manière dont les deux chambres peuvent parfois faire bloc pour faire progresser les prérogatives du Parlement sur des sujets particulièrement sensibles face au pouvoir exécutif.

Mais l'initiative parlementaire dans le cadre du travail législatif est elle aussi source de tensions entre le Parlement et le gouvernement. Le récit de Dominique Potier sur les cinq années de combat mené pour faire aboutir la proposition de loi sur le devoir de vigilance, qui supposa un travail transpartisan ainsi que l'alliance avec de nombreux acteurs de la société civile, est à cet égard exemplaire. Alors que l'on a beaucoup parlé de « fronde » pendant la législature 2012-2017, ce qui apparaît ici est l'efficacité politique et procédurale de la construction d'un front.

Depuis juin 2017 les députés socialistes, qui siègent dans l'un des plus anciens groupes parlementaires de notre République, sont dans une situation de minorité extrême, avec à peine trente membres. Comment ces faibles au sein d'un faible Parlement, peuvent-ils encore donner de la force à leur institution et par tant à notre démocratie ? C'est ce que décrivent deux conseillers de ce groupe parlementaire. Maxime Sauvage retrace plusieurs épisodes de cette législature à nulle autre pareille pour cette famille politique lors desquels se furent ces députés esseulés qui surent brandir au bon moment des procédures qui rétablirent le Parlement dans ses droits. Vito Marinese s'arrête quant à lui plus sur la procédure spécifique de saisine du Conseil constitutionnel, une des « armes » du Parlement dont peuvent se saisir soixante parlementaires.

Enfin, nous ne voulions pas proposer dans ce dossier une vision unilatérale laissant à penser qu'il n'y a de bon travail parlementaire que contre le gouvernement. C'est pourquoi nous avons sollicité deux anciennes ministres qui ont démontré dans la conduite de certains de leurs projets de lois, la possibilité pour le pouvoir exécutif de partager sa force. Emmanuelle Cosse, ministre du Logement, a su aider une proposition de loi initiée à l'Assemblée nationale à prospérer malgré le blocage sénatorial, en accueillant dans son texte « Égalité et citoyenneté » les dispositions relatives au statut des gens du voyage. Axelle Lemaire quant à elle, secrétaire d'État au numérique, avait pris l'initiative d'expérimenter l'ouverture de l'élaboration de son projet de loi République numérique à la participation citoyenne.

ÉQUILIBRER ET SÉPARER LES POUVOIRS POUR FAIRE VIVRE LA DÉMOCRATIE

Ainsi l'équilibre des pouvoirs est-il un équilibre instable, lieu d'oppositions et d'enchevêtrement de plusieurs forces et non un jardin à la Française bien taillé sur plan. Cette réalité non plus juridique mais empirique de la clef de voute de toute institution démocratique qu'est la séparation des pouvoirs, doit retenir

notre attention au moins autant que des questions constitutionnelles. Nous retrouvons ici le constat, que nous avons longuement analysé dans le dossier #01 Le Parlement ouvert, de la possibilité de faire des usages très variables d'un même cadre constitutionnel et institutionnel.

S'il est possible de dire que les sénateurs ont fait de la « politique » en conduisant les travaux de la récente commission d'enquête sur ce qui est communément appelé « l'affaire Benalla », ce n'est certainement pas au sens de « politique politicienne », mais bien en ce qu'ils se sont engagés sur le champ de bataille que constitue la zone frontière entre nos pouvoirs. L'affaiblissement du Parlement est manifeste dans la période actuelle, les projets de réforme institutionnelle et constitutionnelle, derrière quelques slogans, ne trompent pas les praticiens de notre démocratie parlementaire quant à un déséquilibre qui deviendrait dangereux entre l'exécutif et le législatif si toutes les mesures envisagées devaient entrer en vigueur.

Dans ce cadre, en exerçant leurs prérogatives sur une affaire des plus sérieuses et touchant à l'exercice du pouvoir par l'exécutif, les sénateurs ont effectivement engagé un travail de fond sur la question de l'équilibre et de la séparation des pouvoirs. Ce travail est essentiel à notre démocratie et nous ne pouvons que les en remercier

Dominique Raimbourg et Philippe Quéré