

AVRIL 2022



2017-2022 : LE QUINQUENNAT QUI EFFAÇA L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par Jean-Jacques Urvoas

Ancien Garde des Sceaux



LES NOTES DU CLUB DES JURISTES

Jean-Jacques Urvoas

Maître de conférences HDR en droit public à l'Université de Brest, président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale (2012-2016), garde des Sceaux, ministre de la justice (2016-2017).

2017-2022 : LE QUINQUENNAT QUI EFFAÇA L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La réélection d'Emmanuel Macron est une singularité à bien des titres dans l'histoire électorale de la Ve République. Il a réussi l'exploit d'être reconduit ce qui n'avait été le fait que du général de Gaulle en 1965, mais ce dernier n'avait pas été élu au suffrage universel en 1958, de François Mitterrand en 1988 et de Jacques Chirac en 2002 mais ceux-ci sortaient d'une période de cohabitation qui les avaient privés de la capacité à déterminer, et à conduire, la politique de la nation. Mais Emmanuel Macron doit aussi son succès moins à son programme ou à son charisme qu'à la volonté d'une majorité de citoyens de préserver la République d'une dérive mortifère qu'aurait ouverte l'élection de sa compétitrice d'extrême droite.

Ce second tour marqué par le vote utile et la progression alarmante de l'abstention et des votes blancs restera donc caractérisé plus par le soulagement que par l'enthousiasme. De fait, les urnes étaient à peine refermées que les commentateurs comme les protagonistes se projetaient sur la préparation des élections législatives des 12 et 19 juin prochains. Pour les soutiens du Président, ce rendez-vous doit s'inscrire dans la tradition qui conduit les électeurs à accorder au chef de l'état une ample majorité parlementaire lui facilitant ainsi le déroulement de son quinquennat. Pour ses adversaires, à l'inverse, cette nouvelle consultation doit se transformer en « 3eme tour » permettant d'ériger l'Assemblée nationale en rempart privant Emmanuel Macron de la plénitude du pouvoir exécutif.

Ainsi s'ils divergent sur l'issue, tous convergent vers la nécessité d'un pouvoir législatif exerçant ses prérogatives constitutionnelles. Ce vœu, pour évident qu'il apparaisse se heurte pour l'heure à une dure réalité. Le Parlement ne va pas bien.

La législature qui se termine restera comme celle de l'effacement consenti de l'Assemblée nationale. Une forme d'éclipse de l'institution parlementaire disparue quasi totalement dans l'ombre de la présidence de la République. En astronomie, un tel phénomène fascine. En matière constitutionnelle, il inquiète car il accentue les déséquilibres caractérisant déjà la Ve République.

Certes, il n'y eut jamais de période faste pour le Palais Bourbon. Dans sa stimulante réflexion philosophique, Marcel Gauchet a d'ailleurs démontré qu'à peine le Parlement était-il mis en place que son affaiblissement était constaté et son déclin annoncé¹. Pour se limiter au régime actuel, dès le 31 juillet 1958, Marcel Prélot écrivait dans *Le Monde* que le projet de nouvelle constitution organisait « un pouvoir trouvant son centre de gravité hors des

¹ Gaucher (M), *L'avènement de la démocratie, II. La crise du libéralisme*, chapitre IV « la trahison des parlementas » Gallimard, 2007, pp. 170-195.

assemblées ». Et quelques mois plus tard, Maurice Duverger confirmait que « son second trait saillant »² était « l'abaissement du Parlement ».

Par la suite, les successeurs du général de Gaulle ne se départirent pas de cette méfiance presque systématique à l'égard du Parlement, le confinant dans une modeste fonction de contrepoids. Pour ces chefs de l'Etat, l'Assemblée demeurait plus un mal nécessaire qu'un bien démocratique. Et même François Mitterrand, qui après l'exercice d'un long parcours parlementaire manifesta constamment durant ses deux septennats une particulière considération à l'égard du pouvoir législatif, n'engagea pas de modifications constitutionnelles destinées à le renforcer.

Heureusement, la vision dépréciative née de la pratique de la IV^{ème} République s'éloignant, des révisions permirent insensiblement à l'Assemblée nationale et au Sénat de recouvrer quelques prérogatives initialement effacées. C'est ainsi que la loi constitutionnelle du 29 octobre 1974 permit à soixante députés ou à soixante sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 61, celle du 4 août 1995 instaura une session parlementaire unique de 9 mois et créa une séance réservée à un ordre du jour fixé par chaque assemblée (art. 48) ou encore celle du 22 février 1996 qui confia aux Chambres la responsabilité de voter le budget social de la nation (art. 47-1).

Puis en 2008, à l'initiative de Nicolas Sarkozy une vaste réécriture de 47 des 108 articles de la Constitution fut conduite aux fins de rééquilibrer les institutions par un accroissement des attributions des assemblées. Une capacité accrue de contrôle ou d'obligation de consultation, une plus grande liberté d'organisation interne, des assouplissements de l'encadrement du travail législatif furent ainsi introduits. Dès lors, si au soir de cette 24^{ème} révision, la V^{ème} République demeurait cet étrange hybride entre prééminence présidentielle de fait et persistance d'institutions en théorie parlementaires, il fallait beaucoup de mauvaise foi pour nier les évidents progrès concernant ces dernières³.

C'est avec ce mouvement de « reparlementarisation fonctionnelle » qu'a brutalement rompu l'actuel quinquennat. Sans jamais réellement maquiller ses intentions, le Président aura systématiquement organisé le contournement des assemblées, cherchant en permanence à les vider de leur substance législative et les privant constamment de toute capacité de contrôle.

² Duverger (M), Les institutions de la Ve République, Revue Française de Science Politique, 1, 1959, p. 115. La première caractéristique était la personnalisation du régime autour de son fondateur au point d'estimer que le texte définissait « plus un consulat personnel qu'une institution durable ».

³ Urvoas (J-J), Retour sur la révision constitutionnelle de 2008 et sur l'extension des pouvoirs du Parlement, Commentaire, n°163, automne 2018, pp. 563-570.

Pour autant, cette hostilité désinvolte ne fut jamais théorisée. D'ailleurs, dans sa campagne de 2017, Emmanuel Macron parla fort peu du Parlement, sans doute parce qu'il le connaissait mal. Son unique expérience avait été la défense du projet de loi « pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques »⁴ dont le parcours fut chaotique⁵ au point que le ministre qu'il était alors le qualifia « d'épreuve » lors de sa dernière intervention dans l'hémicycle le 14 février 2015.

Peut-être échaudé par ce souvenir, le candidat dans son discours de Bordeaux du 4 octobre 2016 écarta explicitement toute « grande réforme constitutionnelle » et se borna à esquisser des ajustements pour parvenir à une « procédure [législative] beaucoup plus courte, avec un seul examen à l'Assemblée et au Sénat, pour pouvoir répondre aux objectifs de temps qui sont les nôtres ». Puis quelques mois plus tard, dans son ouvrage - fort peu consensuellement - intitulé « Révolution » les rares lignes évoquant le Parlement se polarisaient sur la recherche d'une « efficacité » qui ne pouvait être atteinte que par une accélération du « rythme propre au travail parlementaire »⁶.

A l'évidence dans sa campagne éclair conduite à l'arraché, la rénovation démocratique dont il s'était fait le chantre ne concernait pas le Palais Bourbon. Son volontarisme politique se résumait à la reprise de propositions « les plus à la mode telles que la limitation du nombre de mandats dans le temps ou la réduction d'un tiers du nombre des parlementaires »⁷. Était-ce l'illustration que la délibération n'était pas conciliable avec « le mode agile » de la « start up nation » ? Que « changer la République » lui paraissait relever d'un exercice académique ou d'un luxe marginal ? Ou simplement que celui qui allait être « élu par une France dégaugiste »⁸ voulait rompre avec un système au sein duquel le Parlement occupait une place évidente car symbolique ?

Reste que si le candidat pouvait ignorer, le chef de l'État fut contraint de l'intégrer. C'est donc comme Président qu'Emmanuel Macron s'intéressa au Parlement. Il lui consacra ainsi quelques développements dans ses deux discours devant le Congrès, il lui réserva de nombreuses dispositions dans le projet de loi constitutionnelle qu'il fit déposer à l'Assemblée le 4 juillet 2018. Et surtout il s'attacha à développer une pratique caractérisant sa présidence par ses singularités. C'est la conjugaison de ces différents paramètres qui

⁴ Devenu la loi n° 2015-990 du 6 août 2015.

⁵ A l'Assemblée, 196 heures de débat au total dont 18 heures de temps de parole pour le seul ministre. 1 743 amendements examinés en commission, dont 495 adoptés et 3 034 amendements en séance publique, dont 558 adoptés. Son approbation fut obtenue par l'engagement de responsabilité du gouvernement prévu à l'article 49 alinéa 3.

⁶ Macron (E), Révolution, XO éditions, 2016, p. 245.

⁷ Dumahel Olivier, Bigorgne Laurent, Alice Baudry, Macron et en même temps, Plon, 2017, p. 99.

⁸ Mongin (O), Schmid (L), Emmanuel Macron à contretemps, Bayard, 2022, p. 58.

permet de dresser un bilan des dommages que ce quinquennat laissera à l'histoire de la Ve.

1 – L'ambition : un tâcheron législatif

Depuis 2017, Emmanuel Macron a rassemblé, cumulé et thésaurisé l'essentiel des pouvoirs. Il ne s'est guère montré partageux. Dans le « décalogue républicain »⁹ qu'il prétendait de rebâtir, gouverner c'était concentrer. Partant, en dépit de sa fréquentation revendiquée du monde intellectuel, il ne s'est pas attaché à conceptualiser sa pratique du pouvoir. Faisant de l'action sa religion, aucun de ses discours ne traite de sa méthode pour réformer. Il ira même jusqu'à revendiquer qu'il « [haïssait] l'exercice consistant à expliquer les leviers d'une décision »¹⁰. L'observateur éprouve donc des difficultés pour l'identifier, le danger de saisir l'évènement sans recul pouvant aisément brouiller ses conclusions.

Une évidence s'impose néanmoins. Le besoin présidentiel de captation du pouvoir nécessitait de contenir le Parlement dans les marges du système institutionnel. Une soif de « ramener toutes les autorités à une seule » pourrait-on dire en déformant la pensée de Turgot. Par tempérament, Emmanuel Macron s'est donc aisément glissé dans les habits de la « monarchie républicaine ». Une vision pyramidale de la politique dans laquelle le Prince cumule « verticalité » du pouvoir, centralisation de la décision et personification de l'autorité. Un tel choix ne peut que surprendre par sa dimension paradoxale. Alors que sa victoire reposait sur une approche horizontale des enjeux, le Président choisissait dès les premiers mois d'exercice, une verticalité présentée comme condition de l'action.

Dans ces conditions, la loi ne pouvait être qu'un outil trop précieux pour être laissé à la merci d'une Assemblée inexpérimentée. « Faire la loi » fut de ce fait un impensé macronien. D'ailleurs, dans le petit dictionnaire consacré aux « mots de Macron »¹¹, il est vain de chercher les entrées « parlement », « institutions », « loi » ou « assemblée nationale ».

La seule attente exprimée portait sur la recherche de l'efficacité qui ne pouvait être atteinte que par l'accélération des procédures.

⁹ Dialogue avec Emmanuel Macron, in Fottorino (E) Dir, Qu'est-ce que le macronisme ? Hors-série, Le 1, 2018, p. 3.

¹⁰ Entretien à la Nouvelle Revue Française, n°630, mai 2018.

¹¹ Duhamel (O), Les mots de Macron, Dalloz, 2^{ème} ed, 2019.

A. Un objectif : la quête de l'efficacité

Le slogan claquait comme un défi « être efficace, c'est en finir avec le bavardage législatif »¹² et sous des formes diverses, il fut décliné *ad nauseam*.

Dans son ouvrage programmatique tout d'abord où Emmanuel Macron veilla à plusieurs reprises à répéter que « c'est dans la pratique, à mon avis, que réside l'essentiel des changements à opérer », qu'il convenait de « prendre des dispositions permettant de lutter efficacement contre le bavardage législatif »¹³, ou encore qu'être « efficace, c'est revoir la procédure d'adoption des lois »¹⁴.

Dans son premier discours devant le Congrès réuni à Versailles le 3 juillet 2017, l'antienne servit de colonne vertébrale au propos. « L'efficacité d'abord » affirmait-t-il c'était « du temps pour penser la loi, du temps pour la concevoir, la discuter et la voter, du temps aussi pour s'assurer des bonnes conditions de son application ». « Souhaiter que nos institutions soient plus efficaces » insistait-il plus loin « c'est rendre la priorité au résultat ».

De même, lors de sa seconde intervention devant le Congrès le 9 juillet 2018, il reprit cet axe pour justifier la révision constitutionnelle que le Premier ministre s'apprêtait à présenter. Le chef de l'Etat peignit ainsi une réforme construite autour de la « volonté d'une liberté plus grande » pour un « Parlement que je veux plus représentatif des Français, renouvelé, doté de droits supplémentaires, animé par des débats plus efficaces ».

Cette insistance n'avait d'égale que la discrétion des buts devant servir cette efficacité. En effet, celle-ci est, selon sa définition canonique, dépendante d'un objectif. Parler d'efficacité sans en définir les objectifs est surprenant car par essence, le terme désigne le caractère de ce qui produit l'effet attendu. Or, jamais le Président ne précisa ce dernier. Dès lors, comment prétendre mesurer cette efficacité ?

Un discret élément de réponse est cependant contenu dans d'autres propos d'Emmanuel Macron. Ainsi par exemple, dans son allocution du 14 juin 2020 suivie par plus de 21 millions de téléspectateurs, le chef de l'Etat résuma la place qu'il réservait à l'Assemblée : « Le Premier ministre et le Gouvernement ont travaillé d'arrache-pied, le Parlement s'est réuni, l'Etat a tenu, les élus de terrain se sont engagés ». Un an plus tard, le 12 juillet 2021, alors qu'il présentait ses nouvelles décisions face à la 4^{ème} vague de la pandémie (celle du variant Delta), une phrase concernait le Parlement : « Pour pouvoir faire cela, je convoquerai le Parlement en session extraordinaire à partir du 21 juillet pour l'examen d'un projet de loi qui déclinera ces décisions ». Tout était

¹² Révolution, Ibid, p. 255.

¹³ Révolution, Ibid, p. 245.

¹⁴ Révolution, Ibid, p. 256.

dit, l'unique vocation du Parlement était de se réunir, pas de délibérer, pas de représenter ni de voter. Un rôle clairement formel.

Cette présentation ne devait rien au contexte sanitaire dans lequel le discours était prononcé. Elle était au contraire révélatrice d'une approche qui a matricé le mandat. Durant cinq ans, l'Assemblée, devenue une arène dérisoire, a bavardé de tout mais n'a décidé de rien.

En conséquence, l'efficacité prônée ne visait que le simple fait de légiférer indépendamment d'une mise en œuvre effective de l'énoncé normatif. « Être efficace » pour le chef de l'Etat revenait en vérité à adopter rapidement les textes solitairement élaborés par le gouvernement.

B. Une obsession : la nécessité de la rapidité

Pour l'atteindre, la première idée consistait à imposer une sévère cure d'amaigrissement au Parlement. Ainsi était envisagé de réduire de 25 % le nombres des élus, les députés passant de 577 à 433 et les sénateurs de 348 à 261.

Si la piste était populaire¹⁵, elle ne pouvait guère trouver sa justification dans le droit comparé. De nombreuses études¹⁶ mettent en évidence l'absence de causalité entre une inefficacité supposée et le volume de l'assemblée et aucun argument n'étaie clairement la nécessité d'en réduire l'importance.

Au demeurant, face à la détermination du Sénat, le pouvoir fut contraint d'y renoncer assez rapidement. Dès lors, comme les médecins de Molière qui pratiquaient la saignée comme unique remède, le pouvoir exécutif ne cessa de présenter la célérité comme panacée.

Là encore pourtant, les comparaisons européennes¹⁷ relativisent pourtant les accusations de lenteur puisque le délai moyen d'adoption des projets de loi (hors lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale et convention internationale) est de 149 jours. Ce résultat est inférieur à celui du Royaume Uni (164 jours), de l'Italie (180 jours), comparable à l'Irlande (147 jours) ou Allemagne (149 jours). Seuls les parlements monocaméraux sont plus rapides : Danemark (64 jours), Suède (72 jours), Norvège (86 jours).

La nécessité de se presser¹⁸ est ainsi devenue dans nos démocraties un phénomène envahissant. L'urgence s'est insinuée partout gagnant chaque

¹⁵ Les enquêtes d'opinion sont convergentes. Ainsi l'une des plus récentes conduite à la veille du lancement du « grand débat » en janvier 2019 à l'initiative de l'IFOP pour le Journal du dimanche, soulignait que parmi les cinq mesures testées, celle de la réduction du nombre de parlementaires remportait l'adhésion de 82 % des sondés.

¹⁶ Cf. Ehrhard (T), Rozenberg (O), La réduction du nombre de parlementaires est-elle justifiée ? Une évaluation ex-ante, LIEPP Working Paper, 2018, n°75, p. 1-45.

¹⁷ Bartolone (C), Winock (M), Refaire la démocratie, Assemblée nationale, 3100, octobre 2015, p. 91.

¹⁸ Le mot latin « urgere » veut dire « presser ».

aspect de nos vies. Cet impératif est décliné dans presque tous les domaines de la vie publique : la justice, l'hôpital, les relations sociales... En tous lieux, il n'est question que d'accélération, de compression, de densification, d'optimisation. Il ne s'agit même plus de gagner du temps mais de « gagner plus de temps »¹⁹. Cette tyrannie transforme l'actualité politique en tumulte permanent via des chaînes d'information en continu relayé par des réseaux sociaux où la brièveté et l'excès sont les vecteurs de la visibilité.

Las, le chef de l'Etat y a vu la condition d'un bon fonctionnement de la démocratie. Estimant qu'il était « urgent de réconcilier le temps démocratique et le temps de la décision avec celui de la vie réelle et économique »²⁰, il préconisa dans son programme « d'accélérer le travail parlementaire » en « faisant de la procédure d'urgence la procédure par défaut d'examen des textes législatifs afin d'accélérer le travail parlementaire » et en « limitant le nombre de mois pendant lesquels le Parlement légifère »²¹. Puis arguant de l'exigence que « le rythme de conception des lois [réponde] aux besoins de la société »²², il inspira un projet de loi constitutionnel dont cinq des dix-huit articles visaient à « revisiter » les procédures en vigueur pour raccourcir le temps d'examen des textes.

Ce texte fut déposé à l'Assemblée nationale mais sa discussion ne dépassa pas le stade de l'étude en commission. Interrompus une première fois par l'affaire Benalla qui paralysa la discussion des milliers d'amendements déposés, les débats reprurent sur une version modifiée en janvier 2019²³ à la suite du mouvement des gilets jaunes avant que la pandémie du Covid ne vienne l'enterrer définitivement.

Si son exposé des motifs n'évoquait qu'une intention d'« actualisation des mécanismes de la Ve République », sa réalité était bien pourtant celle d'une restriction punitive des prérogatives parlementaires²⁴. Au gré des articles, tout n'était qu'encadrement, limitation, interdiction. C'était par exemple le cas, de la « rationalisation » de la procédure budgétaire ramenée de 70 jours aujourd'hui²⁵ à 50 jours ou du durcissement des dispositions coercitives de l'article 41 en permettant de « rendre plus effective » l'appréciation par le

¹⁹ Bouton (C), Vitesse, accélération, urgence. Remarques à propos de la chronopolitique, Sens-Dessous, vol. 19, n°1, 2017, p. 76.

²⁰ Révolution, *Ibid*, p. 256.

²¹ Programme p. 27, toujours consultable sous ce lien : <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme>. On notera au passage que le candidat utilise un vocable dépassé puisqu'en 2008, la « procédure accélérée » a remplacé la « procédure d'urgence ».

²² Discours devant le Congrès, 3 juillet 2017.

²³ Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, Assemblée nationale, n°2203, 29 août 2019.

²⁴ Martin (A), La réforme du Parlement, table ronde, *in* « La réforme institutionnelle sous le quinquennat d'Emmanuel Macron », Philippe Claret, Florian Savonitto (Dir), L'Harmattan, 2020, p. 181.

²⁵ Dont 40 pour l'Assemblée, art. 47 de la Constitution.

gouvernement de l'irrecevabilité des initiatives parlementaires, ou encore du resserrement de l'article 45 que le Conseil d'Etat dans son avis du 3 mai 2018 présentera comme une « contrainte importante ».

Cet arsenal - pour conséquent qu'il était - ne retenait pourtant pas l'une des pistes que le Premier ministre avait esquissé en mars 2018 lors de sa réception des présidents des groupes parlementaires : celle du « contingentement du nombre d'amendements par lecture et par groupe, en s'inspirant du temps législatif programmé ». Il est vrai que même dans les rangs de la majorité, l'idée avait suscité des réserves et entraîné le départ de la quasi-totalité des députés de l'opposition lors d'une séance des « questions au gouvernement » le 21 mars 2018 suite à une réponse de Nicole Belloubet justifiant cette intention.

Les attentions sucrées n'y font donc rien : pour le Président l'action doit l'emporter naturellement sur la délibération. Loin de considérer les parlementaires comme des interlocuteurs, il ambitionnait de les confiner à l'adoption express des textes gouvernementaux en les enrichissant le moins possible. Pour reprendre les mots de Pierre Avril, il ne voyait dans l'Assemblée qu'un « tâcheron législatif »²⁶.

2 – La pratique : un tabernacle vide

Les statistiques de la XV^{ème} législature ont beau faire état de records en termes de nombre de séances ou d'heures passées dans l'hémicycle comme en commission²⁷, l'Assemblée s'est limitée à être le bras législatif de la présidence de la République. Au demeurant, il suffisait de relire René Rémond pour l'anticiper. « On sait toute l'importance au début de tout régime des premières décisions : elles déterminent l'avenir des institutions qui prennent alors, comme un vêtement, un pli qui ne s'effacera plus » écrivait-il en 2002²⁸. Or dans le cas d'espèce, l'un des premiers textes adoptés fut la loi d'habilitation portant réforme du code du travail qui contenait cinq ordonnances.

Le ton était ainsi donné : non seulement la délibération serait régulièrement sacrifiée, mais en sus, le droit produit ne serait majoritairement pas issu de la loi.

²⁶ Avril (P), Le dévoiement, Pouvoirs, n°64, 1993, p. 141.

²⁷ 733 jours de séance contre 664 lors de la XIV^e législature, 1557 séances contre 1358, 200 173 amendements déposés en séance publique contre 115 200. La seule commission des Lois fut convoquée à 528 reprises siégeant plus de 1 000 heures au cours de la XV^e législature, contre 626 heures sous la législature précédente.

²⁸ Rémond (R), La politique souveraine, la vie politique en France 1879-1939, 2002, Fayard, p. 90.

A. Une constance : l'indifférence

Dans son discours devant le Congrès le 3 juillet 2017, le nouveau Président avait annoncé un « Parlement (...) renforcé dans ses moyens. (...) Un Parlement qui travaille mieux ». Mais concrètement, en cinq ans, il est surtout parvenu à le réduire à jouer les utilités, l'Assemblée ne remplissant au mieux qu'une simple fonction de spectateur quasiment muet.

L'inconsistance du groupe majoritaire qui changea à trois reprises de président et qui ne parvint pas à donner naissance à une nouvelle génération de cadres parlementaires explique sans doute que l'exécutif ait régulièrement fui la confrontation dans l'enceinte du Palais Bourbon. De fait, si 230 textes (hors conventions internationales) furent promulgués, 369 habilitations furent accordées permettant aux gouvernements de prendre 332 ordonnances²⁹. Certes, telle ou telle ordonnance se justifie naturellement. C'est notamment le cas des 91 ordonnances liées au Covid dont l'adoption répondait parfaitement à l'intention du constituant : permettre de faire face à l'urgence d'une situation imprévisible. Mais en dehors de ce cas précis, jamais le « robinet normatif » n'a été aussi ouvert. En regard, il aurait été logique que l'Assemblée négocie pour être éclairée sur les intentions de l'exécutif. Tel ne fut même pas le cas. La confiance des parlementaires ne s'est accompagnée d'aucune précaution.

Plutôt que de confier la production de la norme au débat contradictoire, ce quinquennat a choisi de faire écrire la loi par ses administrations. Rien n'atteste pourtant que le secret de bureaux parisiens garantisse un contenu d'une plus grande cohérence ou d'une meilleure lisibilité que la confrontation publique par des élus du peuple. Ce renoncement législatif est d'autant plus symbolique que la majorité a systématiquement cherché à le valoriser en le présentant comme la marque de son efficacité. Comme si le fait d'abdiquer toute prétention à voter la loi en consentant à la déléguer à l'exécutif ne portait pas un risque d'effet d'hystérèse...

L'exercice de contrôle fut pareillement sacrifié. Par essence, les gouvernements ne le prennent guère. Ils le considèrent comme une inutile entrave et au pire, ils l'appréhendent comme une volonté de nuire. Cependant la révision voulue par Nicolas Sarkozy avait permis aux chambres de mieux l'exercer. Pendant dix ans, les parlementaires ont déployé de la constance et de l'imagination pour parvenir à démontrer qu'il était possible - et même utile - de s'intéresser aux dysfonctionnements de l'Etat sans que l'exécutif ne l'interprète immédiatement comme une tentative de censure. Qui contestera que la démocratie s'est enrichie, par exemple, des travaux des commissions d'enquête contrôlant l'état d'urgence sécuritaire ou

²⁹ Chiffres arrêtés au 11 mars 2022.

investiguant sur les conditions de la libération des infirmières bulgares en Libye ?

Pourtant, de l'étouffement méthodique de la commission d'enquête sur l'affaire Benalla durant l'été 2018, après quatre petits jours d'auditions, à la dissolution imposée de la mission d'information sur la crise du Covid-19 en janvier 2021, le bilan de l'actuel quinquennat frôle l'étisie. Même au moment de la création du régime juridique de l'état d'urgence sanitaire en 2020, le Sénat a dû batailler pour obtenir l'adoption d'un amendement, simple et indolore, garantissant l'accès des parlementaires aux mesures réglementaires adoptées par le gouvernement ! Inversement, jamais la majorité ne s'est intéressée, par exemple, au caractère de nécessité de certaines mesures restrictives des droits et libertés adoptées au nom de la lutte contre l'épidémie. Cet état de fait est d'autant plus regrettable que l'expérience de l'état d'urgence sécuritaire montrait *a contrario* que face à la détermination du Parlement, le gouvernement n'avait d'autre choix que celui de l'approbation³⁰.

La fonction traditionnelle d'animation du débat public permanent, nécessaire à toute démocratie, fut pareillement ignorée par l'exécutif. Certes, il y a bien longtemps que l'hémicycle n'est plus le seul lieu où se décide de la politique en France, mais cela reste théoriquement l'espace privilégié du débat contradictoire. Et de fait, quelques-unes des plus belles pages de notre histoire furent écrites par la force des mots choisis par les députés. « La tribune française, c'est depuis soixante ans, la bouche ouverte de l'esprit humain » soulignait en 1852 Victor Hugo dans Napoléon le Petit³¹. Malheureusement, le leg du quinquennat ne contiendra pas de trace utile des multiples échanges qui ont rythmé la vie du Palais Bourbon. Et les seuls fragments qui auraient pu être retenus sont marqués par l'excès à l'image des diatribes régulières des députés de La France Insoumise hermétiques au fait que la violence du ton n'induit pas nécessairement la force du propos. En vérité, par leurs comportements, ils n'ont fait qu'accentuer la dépréciation du Parlement transformé en l'un des nombreux théâtres d'ombres de la compétition politique.

Jamais l'exécutif n'a vraiment considéré que le débat parlementaire pouvait contribuer à fonder la légitimité d'une décision, voire même tout simplement assumer une part de l'indispensable pédagogie que réclame l'art de gouverner. Pourtant la confrontation publique d'arguments opposés ne contribue-t-elle pas à donner aux citoyens la possibilité de se forger une opinion propre et éclairée sur les enjeux politiques ?

³⁰ Urvoas (J-J), Le rôle du Parlement en régime d'état d'urgence, RDP, numéro spécial, 2021, p. 121-138.

³¹ Hugo (V), Napoléon Le Petit, Arvensa Edition, 2019, p. 124.

Partant, il était inutile d'espérer que cette législature se caractérise par des droits nouveaux pour l'opposition. Et c'est d'ailleurs l'inverse qui s'est révélé. On n'en finirait pas de recenser les illustrations des régressions imposées aux groupes minoritaires ou d'opposition aussi se contentera-t-on d'un rappel lumineux. A deux reprises en 2020, la seule commission des affaires sociales a empêché, grâce à une interprétation offensive des ressources du Règlement de l'Assemblée, les groupes communiste et socialiste de constituer des commissions d'enquête, bafouant sans vergogne leur droit de tirage ? En ce sens, il peut arriver que les proclamations d'harmonie masquent des pratiques d'hégémonie tant il est vrai qu'il est plus confortable de travailler à l'écart, les oreilles soigneusement fermées aux rumeurs de la ville.

De même le gouvernement resta sourd à la demande exprimée le 7 mai 2021 par 297 députés dont 180 membres du groupe LREM d'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée, la proposition de loi donnant le droit à une fin de vie libre et choisie. Il ne s'agissait pourtant que de conclure un débat entamé le 8 avril 2021 dont la discussion n'avait pas pu arriver à son terme du fait de l'avalanche des amendements déposés.

Et que dire, de l'incroyable légèreté de Bruno Le Maire qui, après avoir regretté que « la représentation nationale s'efface, ne pèse plus » et que « les parlementaires [...] ont perdu de leur crédibilité »³², ait brillé par son absence lors de la présentation le 8 novembre dernier de « l'amendement le plus cher de la V^{ème} République ». Les députés étudiaient en effet les crédits du plan d'investissement France 2030, soit la modique somme de 34 milliards d'euros, dont 3,5 milliards de crédits mise en œuvre dès 2022 !

Ce coupable détachement explique sans doute d'une part que 45 députés aient quitté le groupe majoritaire depuis 2017 le privant ainsi de sa majorité absolue et d'autre part que 41 élus de tous horizons aient démissionné pour privilégier leur mandat local ou intégrer une entreprise. Une telle hémorragie sonne comme un échec pour un quinquennat qui prétendait rénover les mœurs politiques.

B. Une tentation : le contournement

Quand ils pénétrèrent en juin 2017 pour la première fois dans l'hémicycle de l'Assemblée, les députés LREM sortis des urnes tourneboulées connaissaient sans doute l'exaltation de l'équipage de Christophe Colomb découvrant le Nouveau Monde. Fiers du mandat qu'ils venaient de conquérir, comme hier les matelots de la Santa Maria, de la Niña et de la Pinta étaient forts de leur christianisme conquérant, ils étaient pénétrés de la justesse de leur mission : rompre avec des pratiques partisans désuètes, renvoyer aux oubliettes de l'histoire des habitudes épuisées, inventer des rapports transparents entre

³² Le Maire (B), Un éternel soleil, Albin Michel, 2021, p. 62.

les élus et les citoyens, co-construire la production législative, en un mot bâtir du neuf et « en même temps » ouvrir un nouveau cycle politique.

La dureté du réel se chargea de dissiper rapidement cet onirisme. Être la majorité d'un quinquennat est une ascèse quotidienne surtout pour un groupe dépourvu de tradition et de doctrine dont seule la dévotion au chef de l'Etat cimentait la cohérence. Aussi en quelques semaines, à rebours de leurs vœux, les élus LREM renvoyèrent une désagréable impression d'amateurisme conjuguée à une forme de prétention. Mieux au fil des années, un véritable inversement de la logique parlementaire se vit jour et s'installa durablement. Là où dans le passé, les majorités de droite ou de gauche portaient la voix de leurs électeurs sur les agoras de la République, les élus macronistes se sont contentés de porter la parole du Président auprès des citoyens scellant ainsi l'atrophie de l'Assemblée.

Comment alors s'étonner de ce que le professeur Baranger a baptisé la stratégie du « dépaysement »³³ qui vit le pouvoir exécutif priver le Parlement de sa vocation première : être le lieu où s'opère la nécessaire synthèse ?

C'est ainsi que fut initié le « grand débat » lancé pour répondre à la crise des « gilets jaunes » où le Président s'impliqua personnellement au point de participer à seize rencontres³⁴ avec des élus ou des citoyens de toutes les régions entre le 15 janvier et le 4 avril 2020 sur des thématiques mêlant des mesures programmatiques aux questions institutionnelles. Puis fut créée une « conférence citoyenne pour le climat », devant laquelle Emmanuel Macron s'engagea le 25 avril 2019 à ce que les propositions élaborées soient « soumises sans filtre soit aux votes du Parlement, soit à référendum, soit à application réglementaire ». On entendit ensuite Jean Castex en novembre 2020 confier à une « commission indépendante » composée autour du président de la CNCDH une « nouvelle écriture » de l'article 24 de la proposition de loi « Sécurité globale » dont le contenu était alors contesté.

Dans le même ordre d'idée, le 5 juin 2021, la première lecture du projet de loi « pour la confiance dans l'institution judiciaire » n'était même pas terminée – l'Assemblée venait de l'approuver mais le Sénat ne s'en était pas encore saisi – furent lancés les « Etats généraux de la justice » pour préparer une « remise à plat »³⁵ de l'institution judiciaire. Une manière étonnante de chercher à répondre à la crise profonde qu'elle connaît.

³³ Baranger (D), Une chronique législative : l'article 24 de la proposition de loi relative à la sécurité globale, JP Blog, 27 janvier 2021 <https://blog.juspoliticum.com/2021/01/27/une-chronique-legislative-l'article-24-de-la-proposition-de-loi-relative-a-la-securite-globale-1-2-par-denis-baranger/>

³⁴ Pour une durée totale des échanges de 92 h 40 selon le décompte publié par la présidence de la République.

³⁵ Communiqué du chef de l'Etat, 18 octobre 2021.

On ne saurait évidemment oublier l'installation par le chef de l'Etat le 25 juin 2020 d'une « mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise Covid-19 »³⁶ confiée à un professeur de médecine suisse (!). Et enfin, il faut rappeler la décision très discutable de placer le conseil de défense sanitaire comme outil de pilotage des politiques publiques liées à la gestion de la crise sanitaire, puisque ses travaux étant couverts par le secret défense, ils sont exempts de tout contrôle parlementaire.

Cette multiplication fait système et en vient à nier la fonction de représentation de la « nation assemblée » pour reprendre la belle formule de Mirabeau. Dans la monocratie d'Emmanuel Macron, « l'organe incontournable des choix collectifs »³⁷ n'aura été qu'un tabernacle vide. Faudra-t-il alors être surpris du taux d'abstention dans le prochain scrutin législatif ? Ce prochain recours ne sera que la confirmation du fait que les citoyens regardent ailleurs, s'éloignant toujours un peu plus de la démocratie représentative...

Une à une les lumières rallumées par la révision constitutionnelle de 2008 se sont donc éteintes. Les efforts engagés par les deux majorités politiques qui se sont succédées au Palais Bourbon pour renforcer les pouvoirs du Parlement ont été brisés durant cette législature. À bas bruit, s'abîmant durablement au gré des renoncements, le Parlement s'est ainsi effacé pour se résumer à n'être qu'une « entreprise de scrutin doublée d'une société de conférences » pour parler comme Edgar Faure. Dans une démocratie devenue « liquide », il aurait utilement pu devenir une ancre, il ne fut qu'un bouchon.

Au cours de la campagne présidentielle qui vient de se terminer, les candidats ne lui auront d'ailleurs accordé que peu d'importance témoignant ainsi par l'absence qu'il ne pesait plus vraiment. Ainsi Emmanuel Macron n'a même pas cherché à masquer les ruines dont il est pour l'essentiel responsable. Dans son programme, il s'est en effet simplement borné à constater que « chacun voit bien que les lois sont trop nombreuses, trop détaillées et trop lentement appliquées, que l'abstention devient massive, que le Parlement ne représente pas assez la diversité des sensibilités de la société et n'a pas suffisamment les moyens d'assurer son rôle de contrôle »³⁸. Sa thérapie pour y répondre reste aussi elliptique : « la réforme

³⁶ Lemaire (E), Carence du contrôle parlementaire et contrôle politique par les experts. A propos de la mission d'évaluation de l'exécutif sur la gestion de la crise due au covid-19, JP Blog, 9 novembre 2021, <https://blog.juspoliticum.com/2021/11/09/carence-du-controle-parlementaire-et-controle-politique-par-les-experts-a-propos-de-la-mission-devaluation-de-l-executif-sur-la-gestion-de-la-crise-due-au-covid-19-par-elina-lemai/>

³⁷ La crise du libéralisme, Ibid, p. 171.

³⁸ Projet présidentiel d'Emmanuel Macron, consultable sous ce lien : <https://avecvous.fr/projet-presidentiel>

institutionnelle proposée en 2017 [ayant] été bloquée par les oppositions : nous changerons de méthode avec la mise en place d'une convention transpartisane afin de moderniser nos institutions, pour plus d'efficacité et de vitalité démocratique »³⁹. Et ce ne sont pas les différents entretiens accordés à la presse qui lui ont permis de préciser sa pensée. Tout juste, a-t-on pu apprendre qu'il souhaitait, comme en 2017, introduire une part de proportionnelle dans les élections législatives et qu'il n'était « pas opposé » à l'idée d'aller jusqu'à la proportionnelle intégrale⁴⁰. De même, au Point, après avoir estimé que « le quinquennat est sans doute trop court pour un temps présidentiel en France » il a dit sa préférence pour « un septennat avec des midterms [élections de mi-mandat] qui séparerait par exemple mieux l'exécutif gouvernemental de la part d'exécutif présidentiel »⁴¹.

Ces quelques constats épars, même exprimés par un Président proclamant son attachement à un « exécutif fort et un Parlement fort »⁴² ne suffiront pas redonner force et vitalité à l'espérance démocratique. La thérapie devra être plus globale sans jamais perdre de vue que les textes – même s'ils sont imparfaits - ne sont ni la seule, ni la principale cause de nos désordres. Les mœurs politiques, les habitudes partisanes, les réflexes culturels pèsent aussi lourdement et ceux-là ne se modifient que lentement. Socrate avait raison, la lenteur est une condition de la démocratie.

Il faudra donc affronter la crise de confiance qui nous frappe de plein fouet en dépassant les querelles de mots pour redonner à notre régime politique l'équilibre qui aurait dû être le sien et qu'il a perdu en raison de sa présidentialisation croissante. Cela conduira inévitablement à écarter la tentation du toilettage pour revisiter « le châtement que la Ve République a imposé au Parlement »⁴³. La matière est disponible, des propositions sont aussi nombreuses qu'indispensables, de multiples rapports encombrant les rayons des bibliothèques en attendant d'être relus. La plupart de ces évolutions n'imposent pas de revenir sur l'élection du président du suffrage universel et peuvent parfaitement s'inscrire dans le cadre du régime parlementaire majoritaire dont il demeure la clef de voûte. Et toutes convergent vers la nécessité, non pas de le « rénover » ou de le « renforcer » mais plus simplement de le respecter.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ France 2, le 13 avril 2022.

⁴¹ Le Point, n° 2592, 14 Avril 2022.

⁴² Conférence de presse de présentation du programme, Aubervilliers, 17 mars 2022.

⁴³ Giscard d'Estaing (V), Le Monde, 13 février 2001.



Association déclarée - 4, rue de la Planche 75007 Paris
Tél. : 01 53 63 40 04

www.leclubdesjuristes.com

Retrouvez-nous sur :

