

Alex Bodry

# Faut-il réinventer le Parlement ?

Le débat tombe à pic, alors que les groupes parlementaires de la majorité viennent d'entamer le processus d'amendement du projet de loi sur le budget de l'État pour 2013. La surprise a été générale lorsque les présidents des groupes du CSV et du LSAP ont annoncé début octobre leur ferme volonté d'apporter des changements au projet de budget déposé par le gouvernement en vue d'avancer dans l'équilibre des finances publiques. Cette façon de procéder marque un tournant capital dans la conception de la majorité parlementaire d'exercer ses pouvoirs dans les domaines législatif et financier. On peut parler d'un effort d'émancipation de la branche parlementaire de la majorité gouvernementale dans le domaine budgétaire.

Jusqu'alors cantonné dans un rôle d'analyste et de commentateur à travers le travail des différents rapporteurs budgétaires, la Chambre des députés – grâce à ce forcing des groupes de la majorité – s'est engagée sur la voie d'une valorisation de son travail, dont les effets à long terme sont encore incertains. Cette initiative courageuse, si elle exprime un certain mécontentement par rapport à la méthode de travail du gouvernement, ne vise pas à un remaniement gouvernemental, ni ne constitue-t-elle une simple manœuvre de marketing.

---

Alex Bodry a commencé sa carrière politique nationale il y a 28 ans avec son élection à la Chambre des députés lors des élections de 1984. Entre 1989 et 1999, il a occupé différents postes ministériels. Actuellement, le député-maire est e. a. membre de la Commission des finances et du budget et vice-président de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle.

Elle a d'ailleurs pris de court la plupart des médias, voire l'opposition parlementaire, qui n'ont pas vraiment cru que la majorité parlementaire allait effectivement faire ainsi pression sur le gouvernement. Finalement, le gouvernement s'est résigné à

---

**Force est de constater que la Chambre des députés n'a pas réussi à faire valoir son rang de premier pouvoir constitutionnel p. r. au pouvoir exécutif représenté par le gouvernement.**

---

accepter ce nouveau rôle du Parlement. Il est évident que les amendements se font en étroite concertation avec le gouvernement. C'est là le jeu normal de la démocratie parlementaire.

Ce rebondissement contraire à la tradition budgétaire donne également théoriquement aux partis d'opposition une occasion unique de proposer à leur tour des amendements au projet de budget, mettant ainsi en relief leurs conceptions alternatives. Encore faut-il qu'ils aient le courage de saisir cette opportunité et de préciser leurs propositions.

Il n'en reste pas moins que la Chambre des députés a souvent mauvaise presse. Le travail quotidien du parlementaire est généralement mal connu. Lieu de débats plus ou moins stériles, la Chambre donne souvent l'impression d'être une simple chambre d'enregistrement, n'ayant que peu d'impact réel sur la politique. Pour d'autres, il s'agit d'un organisme coupé de la réalité du terrain.

Ces considérations peu flatteuses prennent le plus souvent un tour caricatural. N'oublions pas que le Parlement reste la seule institution nationale directement élue à travers le suffrage universel, ce qui lui apporte une légitimité particulière et une représentativité incontournable. L'institution mérite considération. Encore faut-il que le Parlement sache s'adapter aux besoins d'une démocratie moderne.

## Le Parlement en perte de vitesse

Dans toutes les démocraties européennes, le centre du pouvoir politique s'est déplacé au fil du temps du Parlement élu vers le gouvernement, puis dans beaucoup d'États, du gouvernement vers le chef du gouvernement. Certes, le gouvernement et son président restent responsables devant le Parlement : le gouvernement qui ne dispose pas ou ne dispose plus de la confiance d'une majorité à la Chambre des députés doit démissionner. Nous continuons donc de vivre sous le régime de la démocratie parlementaire.

Il faut néanmoins constater que le pouvoir exécutif a gagné en poids et en importance par rapport au pouvoir législatif. Le Luxembourg ne fait pas exception à cette règle. On constate un double phénomène. Primo : *le renforcement des partis politiques* qui constituent l'ossature du gouvernement et du Parlement. Il faut se rendre à l'évidence que le régime parlementaire est devenu un régime de concentration de pouvoirs au profit d'un parti ou d'une coalition de partis. La théorie de la séparation des pouvoirs, chère à Montesquieu, inscrite dans les textes ne résiste guère à

l'épreuve de la réalité politique du XXI<sup>e</sup> siècle. Secundo : *le recul des procédures parlementaires traditionnelles*. L'antagonisme majorité-opposition a pris la relève de l'antagonisme Parlement-gouvernement. Les concertations et les crises politiques se manifestent le plus souvent dans la sphère extraparlamentaire, à l'intérieur des partis ou entre partis composant la majorité. Il n'est pas rare que les présidents des groupes parlementaires et les présidents des partis de la majorité assistent à des réunions ou conclaves du gouvernement. Souvent, les difficultés dans le processus législatif sont évoquées et solutionnées par le biais de réunions interfractionnelles.

Il n'en reste pas moins que la Chambre des députés détient beaucoup de pouvoirs qui, s'ils étaient pleinement exercés, lui assureraient une position de force face au gouvernement. Ainsi, la Chambre des députés est à 100 % maître de son ordre du jour. Le Parlement siège en continu. Les députés disposent concurremment avec le gouvernement du droit d'initiative législative. On est loin du « parlementarisme raisonné » de l'Allemagne ou de la France, qui fixe des limites à la toute-puissance du Parlement.

La retransmission télévisée des débats parlementaires tout comme la publication de comptes rendus dans la presse écrite ont permis d'ouvrir la Chambre des députés sur l'extérieur. L'organisation d'auditions publiques en marge du travail législatif permet un contact direct avec la société civile. Le travail de la Chambre s'est beaucoup internationalisé. Des visites bilatérales de commissions parlementaires spécialisées tout comme la participation à des rencontres parlementaires internationales ont pris beaucoup d'importance. Si ces contacts peuvent être utiles, leur multiplication impressionnante induit cependant la question légitime de l'organisation rationnelle du travail parlementaire.

Le Parlement occupe non seulement une place centrale dans le travail législatif, c'est-à-dire dans la confection des lois, mais il a à sa disposition une panoplie d'instruments qui lui permettent d'exercer son pouvoir de contrôle sur le gouvernement et l'Administration. L'éventail des pouvoirs des députés va de la demande

de convocation des membres du gouvernement à la motion de censure, en passant par la question parlementaire écrite ou orale, avec ou sans débat, l'interpellation ou encore le débat d'orientation. Parmi les moyens de contrôle classiques du Parlement figure également le droit d'enquête, utilisé seulement à cinq reprises depuis 1945. Il confère à la commission d'enquête des pouvoirs comparables à ceux d'un juge d'instruction. La Cour des comptes constitue l'instrument indispensable de la Chambre des députés pour exercer un contrôle efficace sur l'exécution du budget de l'État par le gouvernement. Le médiateur, désigné par le Parlement, permet de déceler des dysfonctionnements dans l'Administration publique.

---

**On constate le recul des procédures parlementaires traditionnelles. L'antagonisme majorité-opposition a pris la relève de l'antagonisme Parlement-gouvernement.**

---

Surtout, le Parlement, notamment dans ses séances publiques, est un lieu de débat essentiel, permettant une discussion transparente sur les questions politiques importantes. À travers des motions (adressées au gouvernement) respectivement des résolutions qui s'adressent au Parlement, des prises de position politiques sont exprimées.

Malgré l'étendue des moyens à sa disposition, force est de constater que la Chambre des députés n'a pas réussi à faire valoir sa prééminence, son rang de premier pouvoir constitutionnel par rapport au pouvoir exécutif représenté par le gouvernement. L'opposition n'utilise que partiellement les moyens procéduraux et institutionnels disponibles pour pousser plus en avant le contrôle du gouvernement. L'impression qui prévaut est celle que l'exécutif et le législatif sont deux branches de l'activité d'une coalition gouvernementale composée de deux partis. Il y a unité du pouvoir politique et non dualité.

Dans le domaine strictement législatif, la marge de manœuvre de la Chambre des députés se trouve d'ailleurs largement restreinte par l'origine internationale de la plupart des textes de loi soumis au Par-

lement. De nos jours, plus de trois quarts des projets de loi sont soit la proposition d'actes nominatifs engagés, soit liés à l'approbation de conventions internationales. Les textes d'origine purement nationale, sur lesquels peut pleinement s'exercer le pouvoir d'amendement du Parlement, sont devenus l'exception. L'introduction d'un semestre européen en matière budgétaire combinée aux règles incisives du traité fiscal européen vont peser lourdement sur le contenu du budget de l'État et elle risque de restreindre les pouvoirs des Parlements nationaux.

Finalement, ce n'est que dans le domaine de la Constitution que la Chambre des députés, pouvoir constituant, garde une large autonomie, orientée par la nécessité d'obtenir une majorité de quarante voix sur soixante à la Chambre des députés, c'est-à-dire un accord politique qui dépasse généralement la majorité gouvernementale du moment.

### Un système à perfectionner

C'est dans le domaine législatif que l'urgence d'une modification fondamentale des méthodes de travail est la plus évidente. Une réforme en profondeur de l'organisation du travail parlementaire s'impose. Elle pourrait s'articuler autour des idées suivantes :

1. Alors que la Chambre des députés compte actuellement 25 commissions réglementaires et permanentes, il y a lieu d'en réduire le nombre en les regroupant selon des axes de compétence. Cette rationalisation du travail en commission – l'essentiel du travail d'un député – contribue à une plus grande spécialisation des députés et permet une meilleure organisation des réunions. Tandis que les réunions en commissions pourraient être partiellement rendues publiques, les séances plénières publiques devraient être réservées prioritairement aux débats politiques.

2. L'intervention de la Chambre doit se situer davantage en amont de la procédure législative. Ceci est notamment vrai pour les textes normatifs d'origine communautaire. Le gouvernement devrait être obligé de consulter le Parlement avant une décision définitive au niveau du Conseil

des ministres de l'Union européenne. Le contrôle actuel de proportionnalité et de subsidiarité des projets d'actes européens peut être utile, mais il reste largement insuffisant. Ce contrôle prévu par les traités européens est appliqué de façon inégale selon les commissions parlementaires et n'est pas soumis à une procédure de suivi, ce qui est regrettable. L'obligation faite au gouvernement d'informer, voire de consulter le Parlement sur les questions européennes importantes, devrait être inscrite dans notre Constitution. Elle aurait l'avantage de permettre un débat public sur des sujets actuellement soumis à une procédure de décision assez opaque en cours à l'Union européenne.

3. À l'instar du référendum sur les traités européens, la Chambre des députés devrait organiser des réunions d'information et de débat citoyennes, au niveau national et régional sur certains grands thèmes politiques impactant l'avenir du pays. De telles rencontres de proximité pourraient être organisées dans la phase préparatoire de la grande révision constitutionnelle actuellement en projet.

4. Il est indispensable que la procédure budgétaire nationale soit agencée en fonction des règles du semestre budgétaire européen et du traité budgétaire européen en voie de ratification. Là aussi, le Parlement, à travers un débat public, doit pouvoir intervenir à un stade précoce de la procédure. Comme seront fixées les grandes orientations pour la prochaine loi des finances, c'est au moment de l'actualisation du programme national de stabilité et de croissance fin mars/début avril qu'une discussion s'impose. Tout comme il y a lieu de débattre ouvertement et non à huis clos de la configuration future de la zone euro et de la gouvernance européenne avant que le Conseil européen se soit prononcé sur ces questions. Sinon, c'est tout notre système démocratique qui est mis à mal.

5. À l'heure actuelle, plus de 95 % des initiatives de loi sont d'origine gouvernementale. Les propositions de loi déposées par des députés sont l'exception. Il serait opportun que les députés de tous bords fassent un usage plus fréquent de ce droit d'initiative législative. Il permet de faire



Honoré Daumier, *Le ventre de la législative* (1834)

pression sur le gouvernement et de faire avancer certaines idées politiques.

6. Une concertation systématique entre la Chambre des députés et les membres luxembourgeois du Parlement européen s'impose. Cet échange de vue régulier ne devrait pas se limiter aux dossiers traités par la commission parlementaire des Affaires étrangères et européennes, mais englober une information réciproque sur d'autres actes législatifs européens et nationaux en élaboration ou en discussion. Il importe de rassembler toutes les compétences et expériences pour les mettre au service des intérêts du Luxembourg et de ses citoyens en Europe.

D'une façon plus générale se pose la question du statut du député. Le Luxembourg ne doit-il pas se doter de députés nationaux à plein temps, disposant des compétences et du temps nécessaires pour accomplir pleinement leurs missions de législateur et de contrôleur exécutif ?

Dans cet ordre d'idées, le mandat de député deviendrait incompatible avec tout autre mandat électif dans un exécutif local ou toute autre activité professionnelle. Se poserait alors aussi la question du nombre de députés, de mode de scrutin et des circonscriptions. Une modification profonde de notre paysage politique en serait

la conséquence, sans que le saut qualitatif espéré du travail parlementaire soit absolument garanti. En effet, à l'heure actuelle, ce ne sont pas nécessairement les députés-bourgmestres qui sont les députés les moins productifs. La discussion n'est donc pas close.

Jusqu'à présent, le parlementarisme à la luxembourgeoise a conduit à une remarquable stabilité gouvernementale. Cette maturité peut constituer un atout dans une Europe sujette à de fortes turbulences, à condition qu'elle ne se fasse pas au détriment du débat démocratique public et de la confrontation des idées non seulement entre majorité et opposition, mais aussi entre partis d'une même coalition.

Le Parlement en tant qu'institution reste une référence, aussi pour l'action gouvernementale. Aux députés de faire preuve d'assez de détermination et d'assurance pour faire valoir leur point de vue en tant que représentant de la nation et au-delà du clivage majorité-opposition. La marge de manœuvre est étroite, mais réelle. ♦