

L'épreuve parlementaire : l'oubliée du Gouvernement Michel

Promise avant la fin de l'année 2017 par le Gouvernement Michel, la consécration législative du « package » de relance économique a finalement buté sur la marche de la Chambre des représentants. Entre tentatives de négociation et pratiques d'obstruction, l'opposition a exploité diverses virtualités du droit parlementaire pour parvenir à son objectif de départ : l'ajournement de la taxe sur les comptes-titres et de l'exonération fiscale pour le travail occasionnel. Loin de renvoyer à l'image d'une institution parlementaire entérinant les choix politiques du Gouvernement, cette séquence politique illustre à quel point le droit parlementaire fournit aux élus les outils nécessaires afin de peser sur le processus décisionnel politique. Julian Clarenne, assistant en droit constitutionnel à l'Université Saint-Louis de Bruxelles, revient sur ces ressources du droit parlementaire que la majorité et l'opposition ont activées au cours du bras de fer qu'elles se sont livré dans les travées du Parlement fédéral.

Il est de coutume d'assimiler le Parlement à une chambre d'entérinement au sein de laquelle les rapports de force entre la majorité et l'opposition sont figés, à tel point que les règles qui encadrent la procédure parlementaire s'assimilent à des directives de mise en scène d'un spectacle d'illusion démocratique dont les tours seraient connus de tous. Il est en revanche moins fréquent de rendre compte des effets tangibles que l'activation des ressources du droit parlementaire peut provoquer sur le processus législatif.

L'actualité politique fédérale de cette fin d'année 2017 nous offre pourtant l'éclatante démonstration que la phase parlementaire d'adoption d'un texte de loi ne s'apparente pas toujours à une simple formalité dont le Gouvernement s'acquitte de manière routinière. Alors qu'il avait à cœur de graver le fragile accord fiscal, conclu durant l'été par les partenaires de la « Suédoise », dans le marbre législatif avant le 31 décembre, le Gouvernement Michel a vu son ambitieux rêve partir en fumée sous l'effet du jeu parlementaire. Au terme d'une semaine à rebondissements marquée par une forte tension entre majorité et opposition, la majorité parlementaire renonça malgré elle à ce que l'ensemble des mesures du plan de relance économique passe l'épreuve du Parlement avant 2018. Seule la réforme de l'impôt des sociétés fut maintenue à l'agenda parlementaire, avec l'approbation conditionnée de l'opposition. Sujettes à de fermes critiques de la part de nombreux acteurs extra-parlementaires, les deux autres mesures phares de l'accord (la taxe sur les comptes-titres et l'exonération de 6.000 € d'impôts sur le travail occasionnel) furent quant à elles reportées à l'année suivante.

Sans qu'il soit possible de lui en attribuer l'exclusive responsabilité, force est d'admettre que le droit parlementaire a frayé le chemin vers le report de la mise au vote des textes à l'examen. Retour sur une séquence parlementaire en trois actes.

Premier acte. L'urgence, quand la majorité dégainé la première

Paradoxalement, c'est la majorité qui a dégainé l'arme parlementaire la première, en demandant l'urgence lors du dépôt des textes portant la réforme fiscale du Gouvernement sur le bureau de la Chambre. Fondée sur l'article 51 du Règlement de la Chambre, la demande était formulée dans l'optique d'accélérer la mise au vote des textes et de clore ainsi le processus législatif du plan de relance avant la fin de l'année.

Pareil procédé avait pour effet de suspendre, durant la phase parlementaire, l'application des priorités et délais énoncés dans diverses dispositions du règlement, échappant ainsi par exemple à l'obligation que les députés disposent du rapport de la commission trois jours au moins avant la discussion en séance plénière (M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Het federale Parlement. Samenstelling, organisatie en werking*, Heule, INNI, 2017, p. 71).

Ce rythme soutenu pour l'examen de ces projets de loi a provoqué l'ire de l'opposition, celle-ci dénonçant une prise d'otage de l'institution parlementaire par un Gouvernement pressé et inquiet de voir se déliter les accords de l'été au gré des débats au sein du Parlement. Fut en outre critiquée l'opportunité du recours à l'urgence, et contestée la nécessité de boucler la phase parlementaire avant la trêve hivernale, au motif que la possibilité d'une entrée en vigueur rétroactive des textes au 1^{er} janvier 2018 existait. La course contre la montre du Gouvernement était d'autant moins tolérable pour l'opposition qu'elle confrontait les membres des commissions parlementaires chargées de l'examen des projets de loi (la commission des Finances et du Budget et la commission des Affaires sociales) à un travail colossal d'analyse de textes complexes, techniques et particulièrement épais.

Deuxième acte. Face à l'échec de la négociation, le blocage

En guise de réaction à cette forte pression temporelle du gouvernement sur le travail parlementaire entamé le 15 décembre, l'opposition a d'abord tenté de ralentir la prise de décision par la voie de la négociation. En conséquence des désaccords persistants en commission entre une opposition revendiquant une réorganisation des travaux et une majorité campant sur ses positions, une Conférence des présidents fut convoquée le 18 décembre, afin d'opérer une ultime de conciliation quant à la planification du parcours parlementaire des projets de loi en discussion. Réunissant le président et des vice-présidents de la Chambre, des anciens présidents de la Chambre qui en sont encore membres ainsi que de chaque chef de groupe et d'un de leurs membres (article 14 du Règlement de la Chambre), cet organe souvent méconnu constitue le lieu par excellence de règlement des problèmes relatifs l'organisation des travaux, selon la règle du consensus (M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *ibid.*, p. 192). Au vu des règles qui y président, l'opposition dispose là d'un pouvoir de négociation considérable qui tend à atténuer la logique majoritaire qui prévaut dans le fonctionnement du Parlement. D'égalité procédurale, il n'y a toutefois pas lieu de parler. En l'espèce, l'échec des négociations renvoya les parties dos à dos et confia aux commissions compétentes le soin d'organiser leurs travaux. Détenant la présidence de ces deux commissions parlementaires, la majorité récupérait ainsi la maîtrise de l'organisation de leurs travaux et de leur agenda parlementaire.

Face au refus persistant de la majorité d'aménager du calendrier parlementaire, l'opposition fit le choix d'une montée en puissance quant aux instruments d'obstruction utilisés, afin de forcer le report de l'examen d'une partie des mesures en cours de discussion. De retour en commission, elle décida ainsi de solliciter une seconde lecture des deux projets de loi à l'examen. En commission des Affaires sociales, le MR prit tout le monde de cours en demandant à son tour qu'il soit procédé à une seconde lecture du projet de loi sur les comptestitres, le cheval de bataille du CD&V.

Prévue à l'article 83 du Règlement de la Chambre, la seconde lecture provoque une nouvelle discussion du texte, tant sur l'ensemble que sur chacun des articles (M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *ibid.*, p. 321). Le vote en commission est ajourné à une session ultérieure, dès lors que la seconde lecture ne peut avoir lieu qu'au terme d'un délai de dix jours, réduit à cinq en

cas d'urgence, à compter du moment où le rapport de commission et le texte adopté en première lecture ont été distribués. Lors de la seconde lecture, les membres de la commission bénéficient de l'ensemble des outils dont ils jouissaient dans l'examen du texte en première lecture. Son efficacité se double d'une facilité d'utilisation, dès lors qu'il suffit à l'un des membres de la commission d'en formuler la demande, pour qu'un texte soit renvoyé en seconde lecture.

Destinée à améliorer la qualité de la délibération et à lutter contre des décisions adoptées dans la précipitation, la seconde lecture n'est pas nécessairement l'apanage de l'opposition. Derrière ces objectifs louables, il convient toutefois de reconnaître qu'elle est en pratique davantage une technique de blocage à disposition de l'opposition et dont les effets temporels rendent son recours par la majorité plutôt contre-productif. Pour cette raison, le fait que la seconde lecture ait en l'espèce également été sollicitée par un partenaire de la majorité constitue un fait rare dans la pratique parlementaire.

Troisième acte. Face au blocage, retour à la négociation

Ces demandes de seconde lecture permirent en tout état de cause de faire sauter le verrou de la négociation entre majorité et opposition. Au vu de la détermination de l'opposition à mettre ses menaces de blocage à exécution et de l'absence de tout pouvoir de contre-blocage dans le chef de la majorité, celle-ci n'avait d'autre choix que d'abandonner le bras de fer et de rouvrir les négociations. Au cours de la Conférence des Présidents du 20 décembre, il fut conclu de maintenir la mise au vote de la réforme de l'impôt des sociétés dans les délais, sous la condition d'une audition préalable de l'Union des classes moyennes à ce sujet. En contrepartie, l'adoption des autres mesures du « package » fut reportée.

Plus qu'une simple pratique dilatoire

Lorsque l'opposition utilise les instruments du droit parlementaire dans une optique d'obstruction, elle peut retarder la mise au vote d'un projet de loi, mais très rarement en empêcher l'adoption. Ces blocages parlementaires n'en demeurent pas moins dans certaines hypothèses un nécessaire rempart contre les tentations absolutistes de la majorité, en vue de faire respecter les droits de l'opposition et la bonne tenue de la délibération démocratique. Plus encore, la flibuste peut servir de « caisse de résonance » au débat parlementaire auprès de l'espace public (M. EL BERHOUMI et J. PITSEYS, « L'obstruction parlementaire en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2016/4, n° 2289-2290, p. 52).

La saga parlementaire de la réforme fiscale a en effet fait l'objet d'une large couverture médiatique donnant une visibilité accrue aux griefs de l'opposition. Reste à voir si ces griefs donneront lieu à des modifications des textes en projet lorsqu'ils seront à nouveau discutés par les parlementaires. Mais si les textes devaient rester inaltérés, la mobilisation du droit parlementaire aura au moins permis de remplir une fonction d'information du public sur les critiques qu'ils essuient. Loin d'être une simple chambre d'entérinement des projets de loi du gouvernement, l'institution parlementaire est le lieu d'une indispensable expression du pluralisme des opinions dont le public doit à la fois constituer la source et le destinataire. Aux ministres qui auraient tendance à l'oublier, l'opposition est là pour le rappeler.