

LOIS FOURRE-TOUT

Comment les politiques nous enfument

Au cœur de la suspicion d'embrouille De Decker-Chodiev, l'adoption rocambolesque par les parlementaires d'une de ces lois fourre-tout qui autorisent les « petits arrangements entre amis » et font le bonheur des lobbies. Ecran total garanti.

Par **Pierre Havaux**

Li fallait oser. Ils l'ont fait. Et pour le coup, ils ont fait très fort. Est-ce l'amorce du printemps qui rend les élus du peuple d'humeur primesautière ? Mars 2011 : toujours pas de gouvernement fédéral de plein exercice à l'horizon. L'ambiance est à « l'exaltation parlementaire », se souvient le

CDH Francis Delpérée. Livrés à eux-mêmes, députés et sénateurs manifestent des envies de « se lâcher ». Bien qu'en affaires courantes et tenu à un devoir de prudence, le gouvernement Leterme en profite pour refilet aux parlementaires un copieux projet de loi sobriement intitulé « portant des dispositions diverses ». Protection du consommateur, banque-carrefour des permis de conduire, impôts divers, sécurité lors des matches de foot, emploi et Sécu: il y a là, en une bonne centaine d'articles, de quoi satisfaire tous les goûts et bien des appétits. Egaleme nt prévue au menu : une incursion sur le terrain sensible de l'évasion ou la fraude fiscale.

Grand moment de la vie parlementaire, qui atteint un sommet dans le rocambolesque: comment des élus vont réussir à adopter sciemment un texte de loi imparfait, pour aussitôt décider de réparer, par une autre loi, la loi mal ficelée avant même que celle-ci ne soit votée et appliquée...

Tour de force ou de passe-passe, il a fallu, pour y arriver, un parcours parlementaire atypique, émaillé d'incongruités, de singularités, d'anomalies. Le tout sur fond de marchandage politique âprement discuté en séances : l'extension de la transaction pénale, chère à la droite, contre la levée du secret bancaire voulue par la gauche.

Le pénaliste Adrien Masset, un des trois experts auditionnés au Sénat, a vécu de près cet accès de surréalisme parlementaire. « Il avait été dit et redit que le texte en discussion serait inapplicable juridiquement. Mais il y avait clairement volonté de voter une loi inapplicable, sachant qu'une autre loi, applicable celle-là, allait suivre. C'était assez curieux. »

Un moment de honte parlementaire est vite passé. Députés et sénateurs en ont vu et en verront d'autres, de ces textes de lois-programmes ou « portant des dispositions diverses » qui portent bien leur nom de lois fourre-tout ou de lois-mammouth. Chacune dans leur registre, elles partagent un but ultime: par leur nombre généralement démesuré d'articles, engendrer ce qu'Anne-Emmanuelle Bourgaux, professeure de droit à l'ULB et à Mons, qualifie de « travail législatif à la chaîne » (1).

« C'est la plus mauvaise façon de légiférer et une vieille habitude prise par beaucoup de gouvernements », soupire le député fédéral Marcel Cheron (Ecolo). Anne-Emmanuelle Bourgaux date l'effet d'emballement à 1999, l'année où entre en scène un attelage fédéral inédit : l'arc-en-ciel (socialistes-libéraux-écologistes). Hypothèse avancée par la juriste: « Plus la décision politique devient difficile à prendre et la majorité gouvernementale est fragile, plus le recours à des paquets législatifs sous forme de lois dites mammouth est indiqué. »

Aubaine pour toute coalition qui ne cherche qu'à se faciliter la vie: cette mécanique sans visage est idéale pour brouiller les pistes, sous l'effet du gigantisme et de l'anonymat politique.

● **C'est la quantité qui compte.** Qui permet de noyer le poisson. De glisser une disposition sensible ou controversée avec l'espoir d'un minimum de visibilité. Plutôt que de soumettre les parlementaires à des frappes chirurgicales législatives qui leur laisseraient le temps de reprendre leurs esprits, mieux vaut les égarer en les noyant sous un déluge de 200, 300, jusqu'à 500 articles empilés dans un seul texte au contenu le plus hétéroclite possible. Toute résistance sérieuse devient vite désespérée et vaine. ●●●

●●● ● C'est l'urgence qui prime.

Il ne suffit pas de charger la barque. Il faut aussi forcer les élus à souquer ferme pour mener au plus vite la loi fourre-tout à bon port. Il y a toujours la menace d'une mise en demeure de la Commission européenne à brandir, une date butoir, un retard à combler impérativement, pour justifier qu'une loi-mammouth soit digérée sans perdre une minute.

Cela s'est vu en 2004, sous Verhofstadt II (socialistes-libéraux) : un projet de loi-programme de 931 pages digéré d'un bloc en fin d'année, voté à la Chambre le 16 décembre, au Sénat le 23 décembre, et publié au *Moniteur* le 31 décembre. Moins d'un mois après sa formation, Di Rupo I^{er} fait publier au *Moniteur* du 30 décembre 2011, une loi « portant des dispositions diverses » : 28 pages, 128 articles, dont une première réforme des pensions vite contestée.

Deux époques sont propices aux avalanches de mégatextes législatifs : la période des fêtes de fin d'année et la veille des vacances d'été. Quand vient l'heure pour le monde politique de boucler ses valises, lorsque les organismes sont fatigués et que certains esprits voguent déjà ailleurs. C'est alors la saison des séances-marathon à la Chambre, « où l'on vide les casiers », sourit Francis Delpérée. Où l'on frôle l'embouteillage et l'on presse les députés à pousser sur le bouton de vote. « Le simple acte de voter à la volée des centaines d'articles doit relever bien plus de l'exploit physique que de l'expérience politique, observe Anne-Emmanuelle Bourgaux. L'opposition est à coup sûr mise au tapis. Il n'est pas certain que les représentants de la majorité en sortent indemnes non plus. »

Di Rupo I^{er} dicte l'agenda parlementaire par accélérations brutales met aussi à rude épreuve les magistrats de la section législative du Conseil d'Etat. On attend d'eux un avis posé et intelligent sur une future loi ? Le gouvernement ne leur accorde bien souvent qu'un délai de cinq, voire de trois jours, pour se forger une opinion. Réduits trop souvent à examiner sommairement l'emballage, les magistrats déplorent régulièrement cette funeste précipitation : « L'urgence avec laquelle les modifications en projet sont chaque fois rédigées et avec laquelle le Parlement doit les apprécier, favorise de nouvelles erreurs ou des estimations politiques inexactes. » Autant prêcher dans le désert.

Au besoin, il sera toujours possible de mettre hors-jeu ces empêchements de légiférer en rond : il suffit qu'un ministre utilise un député de la majorité pour déposer un amende-

ment et cela court-circuitera le Conseil d'Etat.

Bien sûr, il se trouve toujours l'un ou l'autre ministre, la mine désolée, pour se confondre en excuses d'avoir à agir de manière aussi cavalière. Décembre 2012, veille de la Noël, Annemie Turtelboom, ministre de la Justice (Open VLD) sous Di Rupo I^{er}, déboule en commission de la Justice avec sous le bras un volumineux projet de loi « portant des dispositions diverses urgentes en matière de justice ». Elle se dit « consciente que la technique n'est pas idéale du point de vue démocratique ». Mais elle implore un peu de compréhension : il y va de l'intérêt d'une bonne Justice...

Même époque, Steven Vanackere, vice-Premier et ministre des Finances (CD&V) sous Di Rupo I^{er}, sa serviette lourde d'un catalogue riche en impôts et taxations en tout genre, bat sa coulpe face aux députés : « Ce genre de mesures ne devrait pas être décidé par le gouvernement à un mois de leur entrée en vigueur, pour une discussion au Parlement à trois semaines de la fin de l'année. J'espère être le dernier ministre des Finances à être contraint d'agir ainsi. Cette méthode de travail ne doit pas se reproduire. » Passer la pommade aide à faire passer la pilule.

● **C'est le marchandage qui s'impose.** La loi fourre-tout, c'est le réceptacle idéal du donnant-donnant entre partenaires d'une coalition qui garantit leur soumission. En 2000, Vincent Van Quickenborne, aujourd'hui député fédéral Open VLD, sénateur VU dans une autre vie, trouvait les mots justes : « On a usé et abusé de la technique dans le seul objectif de lier entre eux des dossiers sensibles. De cette manière, tous les partis de la majorité obtiennent quelque chose. » Je te concède l'élargissement de la transaction pénale en matière fiscale, et tu me files la levée du secret bancaire. Deal !

« Au lieu d'avoir à se prononcer sur dix lois, à propos desquelles le Parlement pourrait décider d'en approuver huit et d'en refuser deux, on se retrouve face à un seul texte à voter », explique le député Francis Delpérée. Le tout étant « à prendre ou à laisser », d'éventuelles voix rebelles n'ont plus qu'à s'incliner.

Triomphe de la participatie. Van Quickenborne, en 2000 toujours, avait tout saisi. « La technique de la loi-programme réduit à néant l'apport et le contrôle parlementaires. La plupart des membres de la majorité ne connaissent même pas le contenu des articles de la loi-programme parce qu'ils ne les ont pas lus. » L'actuel élu Open VLD n'hésitait pas à balancer son futur parti... : « Il n'est pas étonnant que les libéraux fassent usage de cette technique : il s'agit d'un parti traditionnel qui use et abuse du pouvoir. »

● **Ce sont les lobbies qui se régalfent.** Dans la coulisse, il y a ceux qui se félicitent et se frottent les mains de cette mauvaise pièce. Van Quickenborne, décidément intaris-

sable sur le sujet : « Une loi-programme répond aux requêtes de certains lobbies et groupes de pression. Les ministres parviennent à intégrer les souhaits de ces groupes sans même connaître un dossier. »

● **C'est le résultat qui importe.** Rien de tel, pour couronner le succès de l'opération, que de minimiser sur l'impact politique des dispositions à adopter. A quoi bon monter sur ses grands chevaux pour des aménagements purement techniques, réclamer des auditions d'experts ou même consulter le Conseil d'Etat. Ce serait perdre inutilement son temps. Ce que le ministre de la Justice en affaires courantes, Stefaan De Clerck (CD&V) avait plaidé avec brio en mars 2011 pour justifier l'adoption sans tarder de la loi réparatrice sur la transaction pénale : « Le projet de

loi ne contient que quelques corrections. Il est donc inutile d'organiser de nouvelles auditions et de rouvrir le débat sur le fond du dossier. »

Imposer un seuil électoral de 5 % aux partis politiques pour décrocher une représentation parlementaire n'est a priori pas banal. Qu'à cela ne tienne : la mesure sera glissée dans une loi fourre-tout mêlant rétablissement des suppléants, circonscription BHV, dépenses électorales ou encore vote automatisé. Le tout adopté en décembre 2002, dans une urgence dictée cette fois par l'échéance électorale de juin 2003.

Lancer une plate-forme électronique d'échange de données en soins de santé mériterait mûre réflexion. Qu'importe : le programme e-Health, pourtant sensible pour le respect de la vie privée, sera enfoui dans un chapelet de « dispositions diverses ». Il a fallu la vigilance des milieux médicaux inquiets d'un possible Big Brother pour lever le lièvre. Un mois suffira pour donner à e-Health une base légale, parmi un paquet de projets de loi votés à la hussarde à la veille des vacances de l'été 2008. Circulez, y a rien à voir. ● **P. Hx**

(1) **La démocratisation du gouvernement représentatif en Belgique : une promesse oubliée**, par Anne-Emmanuelle Bourgaux. Thèse, ULB, 2012-2013.