

Intervention de Mme Agnès CANAYER,
Proposition de loi *sur l'intérêt à agir des parlementaires dans le
recours pour excès de pouvoir administratif.*

Séance du 14 octobre 2021

Monsieur le Président,
Madame la Ministre,
Monsieur le président de la commission des lois,
Madame le rapporteur,
Chers collègues,

Nous arrivons à présent à l'examen d'une proposition de loi présentée par nos collègues du groupe RDSE, dont l'objet est de reconnaître aux membres des assemblées parlementaires un intérêt agir en recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

Pourquoi vouloir ouvrir aux membres du pouvoir législatif une voie d'accès spécifique au juge ?

Pour les auteurs de la proposition de loi, l'intervention du juge administratif se révèle parfois nécessaire pour susciter la mise en œuvre de certaines mesures votées dans la loi – en particulier des fameux décrets d'application.

Evidemment, dans le cadre de ses missions constitutionnelles, le Parlement contrôle déjà l'action du Gouvernement, et donc son application de la loi. Ce contrôle est toutefois de nature essentiellement politique, en accord avec le principe de séparation des pouvoirs et l'interdiction des injonctions du Parlement au Gouvernement. Mais malheureusement, dans le régime semi-présidentiel français, marqué par le fait majoritaire, le contrôle politique seul ne suffit parfois pas à assurer l'effectivité de la prise de l'ensemble des mesures figurant dans la loi.

Plutôt, il se trouve justement que la prise des décrets d'application constitue un goulot d'étranglement de la mise en œuvre des lois votées. Cela a pu conduire à des situations de non-application de dispositions pourtant adoptées par la représentation nationale, mais demeurant durablement dans l'attente d'une action du pouvoir réglementaire. Il y a visiblement là un problème démocratique, auquel mes collègues sénateurs du RDSE ont tenté de répondre sous forme de propositions de loi, mais aussi les sénateurs LR par le biais de leurs contributions au groupe de travail sur les méthodes de contrôle parlementaire.

En parallèle, la justice administrative s'est toutefois montrée passablement circonspecte quand elle fut confrontée à des recours formulés par certains de nos collègues parlementaires. Finalement, le Conseil d'Etat choisit en 2011 d'écarter le parlementaire es-qualité du prétoire, en particulier pour des raisons de séparation des pouvoirs.

Mais, à l'argument de la stricte séparation des pouvoirs, on opposera le fait que les parlementaires disposent déjà d'un accès, en apparence bien plus exorbitant du droit commun, au juge constitutionnel, via le mécanisme de saisine « ordinaire » du Conseil constitutionnel.

Il ne s'agirait aujourd'hui que de prévoir un nouvel accès, limité, à un type de recours déjà existant. Il n'y a donc pas d'obstacle sérieux de ce côté à la reconnaissance d'un intérêt à agir en recours pour excès de pouvoir, pourvu qu'il soit suffisamment spécifique et calibré.

C'était sur ce dernier point que certaines des précédentes propositions de loi dans ce sens avaient buté. Le texte que nous examinons aujourd'hui a toutefois su tirer parti des travaux d'alors, afin d'offrir une solution plus robuste. Celle-ci fut encore améliorée par le rapporteur, notre collègue Maryse Carrère, et les membres de la commission des lois.

Le texte initial de la PPL prévoyait en effet l'ouverture de l'intérêt à agir en « REP » à l'ensemble des parlementaires. Cette démarche était éminemment compréhensible, mais risquait de prêter flanc à certaines des critiques formulées par le juge, qui a mis en garde contre le risque de remise en cause de l'indivisibilité de la représentation nationale.

Sagement, notre rapporteur a proposé de limiter l'intérêt à agir aux présidents des assemblées et des commissions permanentes. Grâce à cela, la dimension « institutionnelle » des recours ainsi formulés serait consolidée, sans faire perdre la possibilité à l'opposition de les initier – le président de la commission des finances appartenant traditionnellement à cette dernière.

Enfin, d'autres améliorations furent votées en commission. Le rapporteur fit élargir le spectre des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours. Plus encore, elle a proposé que les recours contre les ordonnances formulés par les parlementaires ne soient pas nécessairement limités à un moyen unique fondé sur la méconnaissance du périmètre d'habilitation de celles-ci, permettant donc de purger celles-ci de l'ensemble de leurs vices éventuels.

Pour conclure, cette proposition de loi arrive au moment, quand le revirement de jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la question des ordonnances de l'article 38 a créé un surcroît d'incertitude pour le législateur. Dans ce contexte, le texte présenté par le président REQUIER et les membres du groupe RDSE nous paraît donc de nature à apporter un complément bienvenu au contrôle de l'application des lois et surtout renforcer le rôle du parlement à l'heure où son rôle n'est plus assez considéré par l'exécutif.

C'est pour l'ensemble de ces raisons que notre groupe votera ce texte, dans la rédaction résultant des travaux de la commission des lois.