

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE, EN NOUVELLE LECTURE, SUR LA PROPOSITION DE LOI,
MODIFIÉE PAR LE SÉNAT,

Fait par Mme. Jade Gauthion et M. Damien Galtier, rapporteurs de lois au Parlement fictif

Proposition de loi fictive n°2022 : “Astrid Drezet”

AVANT-PROPOS

I. Les élections législatives : une soumission du Parlement à la majorité présidentielle

Les élections législatives ont lieu tous les cinq ans, un mois après les élections présidentielles suite aux événements du début du millénaire. Depuis le référendum du 24 septembre 2000 du Président de la République Jacques Chirac, le mandat présidentiel est de cinq et non plus de sept. En 2001, une inversion du calendrier électoral organise les élections législatives un mois après les élections présidentielles afin que le Président de la République bénéficie d'une majorité cohérente à l'Assemblée nationale.

Les français ne changent pas d'avis en un seul mois : depuis la mise en place du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral, le Président de la République a toujours bénéficié de la majorité à l'Assemblée nationale dès la première année de son mandat.

Le résultat de ces élections ont d'autres répercussions que de déterminer le pouvoir d'action de l'exécutif au Parlement.

Si d'après l'article 8 de la Constitution de la Vème République le Président de la République peut choisir librement son Premier ministre, il serait risqué qu'il n'appartienne pas à la majorité parlementaire. Guy Carcassonne et Marc Guillaume rappellent dans leurs commentaires de la Constitution qu'un Gouvernement qui n'a pas la légitimité parlementaire dès son investiture fera face à une menace de renversement par le Parlement plutôt imminente. La majorité désignée aux élections législatives pouvait, avant 2000, déterminer la mise en place d'une cohabitation ou non. Avec la cohabitation, le Parlement retrouve son rôle de créateur de la loi, de contrôleur de l'exécutif. Le Parlement et l'exécutif sont obligés de trouver un compromis, certainement de mieux penser l'intérêt général pour faire fonctionner l'appareil législatif. L'exécutif se retrouve bien affaibli qu'en situation de fait majoritaire : il ne fait plus seul la loi. Cependant, ceci n'est qu'une fiction avec le calendrier

électoral en place. La probabilité d'une cohabitation est quasiment inexistante en raison de l'actuel calendrier électoral et des éléments cités précédemment. L'hypothèse de la dissolution de l'Assemblée nationale le permettrait potentiellement. La provocation de nouvelles élections législatives en milieu ou fin de mandat auraient lieu après que les français aient éprouvé la politique du Gouvernement, aient un avis dessus et aient pu changé d'avis. La désapprobation de la politique du Gouvernement pourrait avoir comme effet de procurer à l'opposition la majorité parlementaire.

En conséquence, le choix et la nomination du Premier ministre correspondent à une personne de la couleur politique présidentielle.

II. Le fait majoritaire, une arme allié de l'exécutif

Le fait majoritaire est apparu en 2002 avec le changement de mandat présidentiel. Le fait majoritaire correspond à la situation où la majorité parlementaire se dégage. Celle-ci peut correspondre à la couleur politique du Gouvernement. Dans ce cas, il y a donc concordance avec la majorité présidentielle, le fait majoritaire est parfait et l'exécutif se voit octroyer un vaste pouvoir. Sinon, quand il y a cohabitation, il est dit imparfait.

Lorsque le gouvernement a l'appui d'une majorité parlementaire disciplinée, il est donc quasiment impossible de faire jouer la responsabilité gouvernementale. Le gouvernement et le chef d'Etat étant soutenus dans leur politique, les projets de loi qu'ils soumettent au Parlement sont facilement adoptés avec l'appui de la majorité parlementaire et voient juste l'opposition qui ne peut que constater et contester leur politique mais sans rien pouvoir réellement agir en raison de leur faible poids au Parlement du au fait majoritaire.

Ce mécanisme est permis grâce à l'utilisation du scrutin uninominal à deux tours pour les élections des députés qui favorise les grands partis au détriment des petits partis moins favorisés. Cela facilite donc une entente entre les membres du Parlement. Cependant, cela provoque une opposition droite-gauche, soit un phénomène de bipolarisation, expliquant que ce système défavorise les petits partis.

Le fait majoritaire est également favorisé par l'élection du Président de la République au suffrage universel direct majoritaire à deux tours. Effectivement, cette élection est basée sur un regroupement politique autour d'un nom au second tour et non forcément une coalition de partis (qui n'auraient pas eu lieu si cela n'avait pas été les mêmes candidats au deuxième tour). Ce phénomène est appelé le paradoxe de Condorcet.

Ce fait majoritaire implique alors que le Président de la République choisisse un Premier ministre soutenu par les parlementaires sinon cette même majorité pourrait se tourner vers l'opposition. C'est pour cela que depuis 2002, tous les Présidents de la République ont choisi un premier ministre en accord avec la majorité parlementaire. Cela donne une plus grande légitimité au regard des parlementaires ce qui lui permettra de faire une politique avec moins d'encombre et que sa responsabilité politique puisse difficilement être mise en jeu par le Parlement. La systématisation de la correspondance politique entre le Président de la République et la majorité parlementaire explique également une certaine facilité pour le Président de la République de choisir comme chef du Gouvernement une personne de sa couleur politique depuis 2002.

III. Le constat du déséquilibre dans l'adoption des projets de loi et des propositions de loi

Le fait majoritaire procure à la majorité présidentielle un pouvoir d'initiative et d'action d'ampleur. Le travail parlementaire se concentre sur l'adoption de projet de loi. Non, actuellement au Parlement, il n'est pas question de discuter des lois, de les construire, il est question de les voter comme il est inscrit dans l'article 24 de la Constitution de la Vème République.

Pour autant l'initiative est partagée. Le nombre de propositions de loi déposées au bureau de l'Assemblée nationale est 5 à 10 fois supérieur au nombre de projets de loi déposés à ce même bureau. A titre d'exemple, d'après le site de l'Assemblée nationale lors de la session 2020-2021, 84 projets de loi ont été déposés contre 467 propositions de loi. La tendance est différente au niveau de l'adoption : 57 projets de loi ont été adoptés contre 19 propositions de loi. Durant la session 2020-2021, 67 % des projets de loi déposés ont été adoptés alors qu'il s'agit seulement de 4 % des propositions de loi déposées.

Session 2020-2021

	Déposés	Adoptés – lois promulguées	Pourcentages de projet et de propositions de loi adoptés (%)
Propositions de loi	467	19	4
Projets de loi	84	57	67,9

Le constat est le même sur trois années différentes. L'écart est systématique.

Session 2019-2020

	Déposés	Adoptés – lois promulguées	Pourcentages de projet et de propositions de loi adoptés (%)
Propositions de loi	560	18	3,2
Projets de loi	77	40	51,9

Session 2018-2019

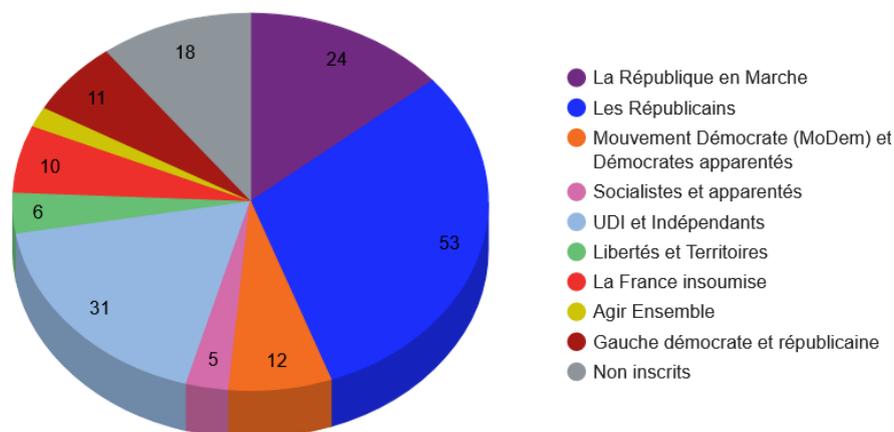
	Déposés	Adoptés – lois promulguées	Pourcentages de projet et de propositions de loi adoptés (%)
Propositions de loi	460	25	5,4
Projets de loi	68	47	69,1

L'écart s'inverse quant à l'adoption des lois. En effet, il y a environ entre 5 et 10 fois plus de dépôt de propositions de loi que de projet de loi mais il y a environ le double voir plus de projets de loi adoptés en une session que de propositions de loi adoptées. La différence se forme donc à l'adoption.

Comment expliquer cet écart d'adoption ? Plusieurs réponses peuvent être avancées.

La majorité disciplinée du Président de la République issue du fait majoritaire permet aux projets de loi d'être votés en faveur de leur adoption. La majorité parlementaire du Président de la République n'est cependant pas forcément celle qui propose le plus de loi.

Propositions déposées : répartition par groupe (session 2021-2022)



La répartition de l'initiative constatée montre non seulement que la majorité suit les directives du Gouvernement dans le cadre du fait majoritaire et que l'opposition a très peu de poids au Parlement. Le Gouvernement est influent au Parlement.

Le bureau de chaque chambre fixe l'ordre du jour. La présence d'un représentant du Gouvernement dans chacun de ces bureaux influence fortement ce choix en faveur des projets gouvernementaux. La priorisation des projets de loi concernant les finances, les finances de la sécurité sociale et les crises dans l'ordre du jour procurent au Gouvernement également un fort ascendant. Ce fait laisse peu de probabilité ou de façon quasi inexistante de voir à l'ordre du jour une proposition de loi de l'opposition.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 01 : “Le Premier ministre ne peut être choisi, puis nommé, par le Président de la République qu’au sein d’un vivier que forment les députés et les sénateurs élus lors des précédentes élections législatives.”

Ajout d’un second alinéa :

“- Les élections législatives ont lieu à la moitié du mandat présidentiel.”

Exposé des motifs : La proposition de loi visant à ce que le premier ministre soit choisi et nommé par le Président de la République parmi les députés et les sénateurs élus au précédentes élections législatives s’inscrit dans la volonté de revaloriser le Parlement. Effectuer ce choix parmi des représentants déjà élus permet au Premier ministre d’avoir une légitimité, davantage populaire pour les députés, auprès du Parlement.

Le choix d’un(e) représentant(e) élu(e) aux précédentes élections législatives peut se faire dans une majorité politique différente de celle du Président. La cohabitation est donc plus probable et elle serait même bénéfique. Le débat et la recherche du consensus redonnera l’importance et le rôle qu’a le Parlement de bon droit.

Les élections législatives devraient avoir lieu à mi-mandat pour avoir un réel impact sur le choix du Premier ministre. Le déroulement des élections législatives un mois après les élections présidentielles crée de façon récurrente un phénomène de fait majoritaire. Il est également inconcevable que le Premier ministre n’appartienne pas à la majorité parlementaire, le Président de la République serait contraint de remanier le gouvernement et de nommer un Premier ministre appartenant à la majorité parlementaire qui sera probablement la sienne en l’état actuel des choses. Les élections législatives à mi-mandat permettraient de pallier un potentiel fait majoritaire et d’avoir une majorité parlementaire qui ressemble plus aux électeurs du fait de la proximité entre les élections législatives et la nomination du Premier ministre. En cas de changement de majorité parlementaire, le Président de la République serait contraint de changer de Chef du Gouvernement pour quelqu’un qui ressemble plus à la nouvelle majorité, au souhait populaire.

Article 02 : “Dans une session, il ne pourra être déposé plus de projets de Loi que de propositions de Lois.”

Ajout d’un second alinéa :

“ - Il faut que les ordres du jour abordent prioritairement les propositions de lois”

Depuis la naissance du fait majoritaire, il y a quasiment toujours plus de propositions de Lois que de projets de Loi. Mais pour autant, ce sont les projets de Lois qui sont le plus adoptés. De ce fait, il faut remettre en avant les propositions de Lois puisqu’elles sont faites par les représentants du peuple. Cela permettrait de revaloriser le Parlement et l’opposition.

Avis sur l'amendement de Mme. Delagnes, Présidente du parti LFI au Parlement fictif :

Proposition 1 :

L'alinéa ajouté qui est proposé va dans la continuation de l'idée. Effectivement, le souhait est de discuter en priorité les idées et propositions du Parlement et donc du peuple indirectement. Il a pour objectif de redonner de l'importance au Parlement et à l'opposition pour un meilleur équilibre et diminuer la force du fait majoritaire présent.

Il est alors envisageable de le discuter au plénum.

Proposition 2 :

La proposition du nouvel article a pour viser la revalorisation lui aussi les petits groupes parlementaires, ce qui ne font pas partie de la majorité parlementaire. L'idée est de donner plus d'importance à l'opinion de l'opposition pour que tout le monde soit écouté et entendu pour mieux représenter la nation et le peuple.

Il est alors envisageable de le discuter au plénum.

Avis sur l'amendement de M. Dilly, Président du parti Les Républicains au Parlement fictif :

Proposition 1 :

Le complément de l'article sert à faire participer le peuple grâce au référendum. Cela servirait à donner plus de légitimité au Premier ministre. De surcroît, la question de confiance face au Parlement serait réglée. En faisant cela, le pouvoir exécutif serait légitime aux yeux du peuple et de la nation. Il aura donc une légitimité encore plus forte mais qui ne changera pas les équilibres en place vu que le Parlement donne son accord au Premier ministre choisit car c'est lui qui l'a désigné.

Il est alors envisageable de le discuter au plénum.

Proposition 2 :

Le nouvel article va encore plus vers une revalorisation de la présence et de l'importance du Parlement que l'article originel. L'idée est d'avoir moins de projets pour avoir plus de propositions de lois et plus de temps pour y travailler dessus. Cependant, cela est déjà le cas. Alors, cet article n'apporterait sans doute pas plus de changement que l'article de départ.

Il est alors envisageable de le discuter au plénum même s'il n'apporte pas de réel changement sauf l'accentuation de l'idée de revaloriser le Parlement.