



HAL
open science

L'initiative législative dans et en dehors du Parlement - Présentation

Marthe Fatin-Rouge Stefanini

► **To cite this version:**

Marthe Fatin-Rouge Stefanini. L'initiative législative dans et en dehors du Parlement - Présentation. L'initiative législative dans et en dehors du Parlement : approche comparée, Marthe Fatin-Rouge Stefanini, Natasa Danelciuc-Colodrovski, Chloë Geynet-Dussauze, Jun 2023, Aix-en-Provence, France. hal-04543661

HAL Id: hal-04543661

<https://hal.science/hal-04543661>

Submitted on 12 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Ouverture du colloque Repenser l'Initiative dans et en dehors du Parlement : approche comparée

8 et 9 Juin 2023

Marthe Fatin-Rouge Stefanini

Mesdames, Messieurs, Chères et chers collègues, dans le cadre de ce colloque nous vous avons demandé de vous livrer à un exercice original et difficile :

Un exercice comportant à la fois une dimension descriptive d'un état des lieux et une dimension prospective, vous incitant à réfléchir sur ce qui n'existe pas nécessairement dans votre système juridique, sur ce qui peut paraître parfois contre-intuitif, bousculant nos acquis, nos convictions, nos standards ; des questions qui peuvent sembler parfois déroutantes et même un tantinet révolutionnaires.

Rassurez-vous, nous ne sommes pas là pour changer le droit, même si des propositions ressortiront nécessairement de ce colloque ; nous sommes là pour imaginer, discuter, échanger, débattre d'un point de vue strictement scientifique.

Pourquoi ce colloque ?

Ce colloque aurait pu s'appeler le droit d'initiative législative non gouvernemental. Il part de plusieurs constats : tout d'abord, en France et dans la plupart des Etats reposant sur un système parlementaire majoritaire, la plupart des lois proviennent du Gouvernement, cela s'inscrit dans la logique du régime parlementaire. En proposant des projets de lois, le chef de la majorité tente de concrétiser son programme par l'adoption de nouvelles dispositions législatives. Dès lors, la part laissée à l'initiative parlementaire est faible que ce soit en termes de propositions de lois examinées ou d'amendements retenus.

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, dont l'un des objets était de laisser plus de place à la minorité parlementaire, n'a pas véritablement changé la donne malgré un souhait exprimé par les constituants de laisser plus de place aux minorités parlementaires. La proposition du Groupe LIOT concernant la réforme des retraites qui doit être examiné aujourd'hui montre à la fois toute l'actualité du sujet et le type de difficulté rencontré par les parlementaires lorsqu'il s'agit de proposer une modification législative.

La loi reste donc majoritairement d'origine gouvernementale, élaborée dans les cabinets ministériels et la réforme des retraites encore une fois a bien montré qu'au-delà du vote classique de la loi au Parlement, le gouvernement pouvait mettre en œuvre tout un arsenal de procédures pour dépasser une opposition parlementaire et un manque de majorité claire sur un texte.

Or, l'étroitesse du droit d'initiative législative, réservé au gouvernement en priorité et, accessoirement, aux membres du parlement, ne conduit-elle pas, que ce soit en France ou dans d'autres Etats, à ce que certaines questions ne soient pas ou peu abordées ? Notamment celles touchant à l'appréhension de certaines minorités et de leurs droits (droits des détenus et conditions de détention, statut et traitement des gens du voyage...), certaines questions également qu'il serait important de faire évoluer (modalités de participation citoyenne à l'échelon local comme national), ou encore des enjeux d'actualité (la sécurité en matière d'approvisionnement en médicament, la question de l'expérimentation animale, une politique énergétique et climatique durable) en sont quelques exemples.

Les rapports de certaines autorités indépendantes mettent en lumière des failles dans le fonctionnement des institutions ou dans le respect des droits fondamentaux mais ne sont pas systématiquement suivis des réformes nécessaires.

De même, certaines juridictions mettent en évidence les carences de certains textes législatifs, les inactions de l'Etat ou les défauts de certaines lois et se voient reprocher de réécrire la loi à la place du législateur. Ne serait-il pas plus logique qu'elles puissent déposer des propositions de réforme ?

Les observations du Conseil constitutionnel sur les procédures référendaires, par exemple, les rapports et recommandations de la Défenseure des droits ou du contrôleur général des lieux de détention, sont autant de communications institutionnelles riches de propositions, transmises pour certaines au gouvernement et au Parlement, mais qui ne bénéficient pas toujours d'une attention suffisante ou d'un suivi, ce qui fait perdurer des situations problématiques.

De la même façon, la question de l'initiative populaire est évoquée très régulièrement depuis longtemps (dans les écrits de Condorcet, et sous la III^e République, dans les écrits de Carré de Malberg). Ce type d'initiative constitue un enjeu majeur pour le fonctionnement de nos démocraties. Pour autant nous avons faiblement avancé sur ce thème, le RIP n'étant pas du tout à la hauteur de ce que l'on peut qualifier de participation citoyenne et les conventions citoyennes, supposées être le nouvel idéal démocratique, ne disposant pour l'instant d'aucun cadre juridique véritable et d'aucune garantie concernant leur mise en place, leur organisation, leurs modalités de fonctionnement et leur suivi.

Même si les gouvernements ont des programmes à développer et ont besoin de temps pour les mettre en œuvre, la possibilité pour d'autres auteurs de venir proposer au parlement de débattre de certaines questions de manière à influencer les politiques publiques, n'est pas contre-démocratique. Cela participe à l'enrichissement du débat public.

Il convient toutefois de veiller à ce que les modalités de ces initiatives extra-gouvernementales, permettent une collaboration entre initiateur, gouvernement et parlement et non une concurrence entre les organes.

Une approche comparative montre que de très nombreuses constitutions ont imaginé un droit d'initiative beaucoup plus ouvert qu'en droit français. Qu'il s'agisse de l'initiative populaire adressée au Parlement, avec ou sans référendum, de l'initiative confiée à des autorités indépendantes telles que l'Ombudsman ou encore de l'initiative ouverte aux juridictions, de nombreuses possibilités existent dont il convient à la fois d'interroger la pertinence et l'effectivité. En effet, les dispositifs d'initiative populaire, par exemple, dont la plupart ne sont pas assortis d'un référendum, donnent généralement lieu à très peu de textes adoptés, contrairement à la crainte qu'évoquent beaucoup d'auteurs de doctrine et de représentants politiques. Il n'y a nulle part de raz-de-marée référendaire supplantant un système représentatif qui reste de toutes façons indispensable pour assurer le quotidien. En revanche, l'initiative populaire, combinée parfois à d'autres instruments comme le veto populaire, peut fortement influencer le comportement et les choix des gouvernants et parlementaires. Les initiatives populaires ont en outre pour vertu de porter certaines questions au débat public dans les assemblées, d'autant que la plupart des initiatives populaires, qui sont des initiatives dites d'agenda, se bornent à porter à l'attention du parlement certaines questions.

Ce rapide tour d'horizon du droit d'initiative à l'étranger permet de constater que l'initiative législative est riche, diversifiée en termes d'autorités pouvant déposer une proposition.

L'objet de ce colloque est donc de discuter à la fois de l'idée d'élargir le droit d'initiative parlementaire en France, de l'enrichir, de la légitimité de tel ou tel auteur à pouvoir déposer une proposition qui sera débattue par le parlement, de son opportunité, et de ses éventuelles modalités et effets pour le système juridique dans lequel ce type d'initiative a été introduit.

Rappelons-le, l'initiative c'est « le droit de soumettre à l'autorité compétente une proposition en vue de la faire adopter » (Rey, Dictionnaire historique de la langue française) et comme l'exprimait très bien Carré de Malberg « l'initiative met bien en mouvement le pouvoir législatif, elle n'implique pas une participation à ce pouvoir (...) proposer n'est pas disposer. Il n'y a (...) que les chambres qui disposent »¹. Cet élément est important à souligner car c'est généralement le premier réflexe qu'ont les juristes français lorsqu'il s'agit de proposer d'ouvrir l'initiative législative : c'est de considérer que l'on enlève du pouvoir au parlement. Bien au contraire, on enrichit la source législative et cela peut contribuer à revaloriser le rôle et la place du parlement dans les institutions.

¹ La loi expression de la volonté générale, rééd 1984, *Economica*, p. 3.

Mais je ne vais pas empiéter sur le rapport introductif et sur toutes vos contributions et débats.

Encore merci à tous et à toutes de vous prêter à cet exercice.