

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

Administrateur

Concours externe 2024

Les informations contenues dans cette brochure s'appliquent au concours ouvert en 2024.

ASSEMBLÉE NATIONALE
Direction des Ressources humaines

MEILLEURES COPIES

**Composition
science politique et
droit
constitutionnel**



Administrateur 2024

Science politique et droit constitutionnel

Note de correction : 16.25 / 20

assemblée
constitutionnel

Gouvernements minoritaires et production législative

Le Premier ministre britannique Robert Walpole (1721-1742) a instauré une pratique d'achat des voix des membres du Parlement afin que son gouvernement ne fût pas mis en minorité et qu'il pût se concentrer sur la production législative, qui avait considérablement décliné depuis le milieu du XVII^e siècle et l'essor de la procédure d'impeachment créée en 1387.

Un Gouvernement minoritaire apparaît donc comme un obstacle à une production législative normale.

Un Gouvernement - ensemble des ministres ou équivalents détenant le pouvoir exécutif sous la direction d'un Premier ministre ou du chef de l'Etat - est minoritaire si la majorité absolue des membres du Parlement, ou de la chambre basse dans les régimes bicaméraux inégalitaires, ne le soutient pas. Cette minorité peut être absolue ou relative - seule une minorité s'oppose alors au Gouvernement, une majorité ne le soutenant pas. Elle peut

être générale ou de circonstance, sur un texte. En outre, si la conception parlementaire de la souveraineté invite à considérer une minorité devant le Parlement, elle peut aussi être devant le parti - ce qui conduit à la démission de Margaret Thatcher en 1990 - ou devant le peuple, le Gouvernement Raffarin étant ainsi minoritaire après l'échec du référendum de 2005.

Un Gouvernement minoritaire a vocation à être renversé dans les régimes parlementaires. Mais la rationalisation du parlementarisme ou les régimes présidentiels peuvent permettre à des Gouvernements minoritaires de se maintenir. Leur minorité peut cependant avoir de forts effets sur la production législative.

La production législative désigne la création et le vote de la loi ainsi que les modalités - fonctionnement, quantité, qualité - de cette production.

Or la production législative est en principe l'attribut du Parlement, détenteur du pouvoir législatif, et la minorité du Gouvernement devrait être sans effet sur celle-ci. Cependant, en fonction de la détention de l'initiative législative, des véto mutuels entre pouvoirs et des procédures législatives extra-parlementaires, et au-delà de toute considération de stabilité gouvernementale, le caractère minoritaire du Gouvernement peut fortement affecter

La production législative.

Les Gouvernements minoritaires peuvent en effet chercher à la bloquer ou, au contraire, à la maintenir en contournant éventuellement l'obstacle parlementaire. La question se pose avec d'autant plus d'acuité que les Gouvernements minoritaires se multiplient avec la fragmentation partisane (Espagne, France, Royaume-Uni sous Theresa May) ou, du moins, les conditions hétéroclites dont le principal parti est minoritaire (Allemagne, Pays-Bas, Pologne).

L'existence d'un Gouvernement minoritaire est-elle nécessairement un obstacle à la fluidité et à la qualité de la production législative ?

Les Gouvernements minoritaires entraînent souvent instabilité gouvernementale et blocages législatifs et sont donc à éviter (I).

Cependant, les Gouvernements minoritaires qui parviennent à assurer leur stabilité peuvent maintenir une production législative (II).

*

*

*

L'existence de Gouvernements minoritaires entraîne en théorie un blocage de la production législative dont l'intensité varie selon les régimes (IA).

En principe, dans les régimes parlementaires, la minorité gouvernementale entraîne un blocage législatif résolu par la démission du Gouvernement ou la dissolution du Parlement (1).

Comme le montre Montesquieu dans le Livre XI de L'Esprit des Loix, la séparation des pouvoirs ne fonctionne qu'à condition d'une coopération entre exécutif et législatif. Le Gouvernement doit aller de concert avec le Parlement pour « gouverner, c'est (à dire) légiférer », sans quoi ce dernier le renverse.

Un Gouvernement minoritaire qui se maintiendrait ne pourrait donc pas réellement gouverner et entraînerait un blocage de la production législative.

Ce blocage est encore renforcé dans les régimes de monopole gouvernemental de l'initiative législative (comme, même si la comparaison avec des Etats est impropre, la Commission européenne) ou de monopole de maîtrise de l'ordre du jour parlementaire (art. 48 de la Constitution jusqu'en 2008).

De plus, si le Gouvernement est minoritaire, le Parlement consacre plus de temps à chercher à le renverser, nuisant au débat législatif et l'instabilité gouvernementale qui peut s'en suivre affaiblit encore la qualité de la production législative. Ainsi, alors que le Premier ministre israélien était élu au suffrage universel direct entre 1992 et 2002, le Gouvernement minoritaire travailliste ne pouvant gouverner, il a dû dissoudre la Knesset - et a perdu le pouvoir - pour produire des lois efficaces dans le

contexte de la deuxième intifada.

Parfois, la production législative peut rendre un Gouvernement minoritaire. C'est ainsi que sous la 11^e République, les Gouvernements démissionnaient dès qu'ils perdaient un vote législatif - évitant ainsi les motions de censure qui pourraient provoquer des dissolution.

L'intensité du blocage législatif est plus forte dans les régimes présidentiels (2).

En théorie, les blocages ne peuvent être résolus par des dissolutions ou censures - sauf en Equateur où la « mort croisée » a permis au Président Guillermo Lasso de dissoudre la chambre unique en 2023 - dans les régimes présidentiels et ils peuvent durer.

En effet, un Président minoritaire avec son cabinet ne peut faire voter de lois mais, notamment avec

Etats-Unis, détient un veto (art. I sect. 7 de la Constitution de 1787) surmontable aux deux tiers des deux chambres. Plus encore, détenant le monopole de l'initiative budgétaire (Budget and Accountability Act de 1927), l'exécutif présidentiel minoritaire peut aboutir à un non-financement de l'Etat fédéral (shutdown).

Les blocages de la production législative sont encore plus forts lorsque le Président est minoritaire au Sénat où le « filibuster » permet à tout sénateur de bloquer la procédure, sauf majorité l'en empêchant.

*

Les Gouvernements minoritaires, affaiblissant la production législative, semblent donc peu souhaitables (IB).

Les Gouvernements minoritaires sont contraires à la conception de la loi comme intérêt général (1).

Comme le montre le philosophe néo-zélandais Jeremy Waldron, tout Gouvernement doit être issu de 50%+1 des votes ; qu'il soit soutenu par moins ou doit être soutenu par plus aboutit à une tyrannie de la

minorité.

D'ailleurs, les lois - ou textes de natures législatives - que font passer les Gouvernements minoritaires ont tendance à être électoralistes et à favoriser une fraction de la population aux dépens de l'unité nationale comme l'indique Wilson - e André Ndombet dans son article « Partis politiques et unité nationale au Gabon » (2005).

Tout pouvoir devant émaner de la volonté générale, un Gouvernement minoritaire aurait même des tendances structurellement autoritaires (Rousseau, Considérations sur le Gouvernement de Pologne). Du point une incohérence peut être pointée entre le Gouvernement minoritaire chargé d'appliquer la loi et la production législative à laquelle il peut être hostile. En Suisse, alors que le Conseil fédéral avait fait campagne contre le référendum de 2014 sur l'immigration, il a dû le mettre en œuvre après la victoire du oui, ce qui a conduit à une situation sous-optimale.

Les Gouvernements minoritaires paraissent même impensables dans certains régimes mais les Gouvernements passément majoritaires peuvent aussi entraîner des blocages législatifs (2).

Les démocraties consociatives (eTrend Lijphart), caractérisées par un faible esprit national, reposent

sur de larges coalitions par collusion des élites : en Suisse, la formule magique, en place depuis 1959 et révisée en 2004, permet aux quatre principaux partis de collaborer au Conseil Fédéral (UDC, PLR, PSS et Le Centre), qui n'est donc jamais minoritaire. Mais le rétrécissement des coalitions dans d'autres Etats consociatifs a conduit à un blocage ou une instabilité législatifs forts : Belgique, Israël, Liban.

Parfois, des Gouvernements majoritaires mais reposant sur des coalitions composites, peuvent entraîner des blocages similaires à l'image de l'Empelkoalition en Allemagne (sociaux-démocrates, libéraux et écologistes) dont les désaccords aboutissent à une faible et lente production législative sur les économies budgétaires, le congé paternité, l'aide à l'Ukraine.

*

*

*

Les Gouvernements minoritaires mais stables peuvent toutefois parvenir à maintenir la production législative grâce au compromis parfois même souhaitable (II A).

Les Gouvernements minoritaires stables recherchent le compromis pour légiférer (1).

La condition de stabilité d'un Gouvernement minoritaire prévaut hors circonstances exceptionnelles,

de la restriction de la mise en jeu de sa responsabilité, à l'image de la motion de censure constructive qui protège le Gouvernement Sanchez depuis 2018 (art. 113 de la Constitution espagnole).

De tels Gouvernements recherchent alors des compromis, à l'image de la loi d'amnistie pour les leaders indépendantistes catalans. Ils font des concessions plus ou moins nombreuses, ce qui se traduit par une augmentation des textes d'origine parlementaires (13 propositions de loi adoptées en 2023 sur 25 lois hors autorisations de ratifications).

Des alliances de circonstance peuvent également être recherchées, à l'image du Gouvernement Borne, soutenu par les socialistes et les écologistes lors de la loi sur les énergies renouvelables, par la droite pour la loi immigration ou par les communistes sur la loi nucléaire.

Pour Jürgen Habermas (1962), une telle situation, faisant au dialogue, est souhaitable pour une démocratie délibérative.

De plus, lorsque le Parlement, du moins une chambre, est dans l'opposition au Gouvernement, il renforce ses pouvoirs de contrôle, à l'image des commissions d'enquête du Sénat après 1969 : il va au-delà de la simple production législative,

En outre, les gouvernements minoritaires s'appuient sur la concurrence entre acteurs politiques pour faire passer leur programme législatif (E).

Parfois, comme le prévoyait Montesquieu, le Gouvernement s'appuie sur la chambre haute qui lui est plus fidèle, comme en Jordanie, le roi nommant les sénateurs mais est minoritaire à la chambre des députés.

Une autre solution, en particulier dans les pays aux systèmes partisans éclatés comme le Brésil, où le parti des travailleurs de Lula n'a que 13 % des représentants et 9 % des sénateurs, consiste à promettre des avantages, des places au Gouvernement, voire à acheter des voix - ce qui a conduit au scandale Petrolbras et à la destitution de Dilma Rousseff sur le fondement de l'art. 86 de la Constitution Brésilienne.

*

Les Gouvernements minoritaires s'approprient plus ou moins l'exercice de la production législative en fonction des outils de rationalisation du parlementarisme (II B).

Dans les régimes parlementaires rationalisés,

Les Gouvernements minoritaires peuvent exercer le pouvoir législatif (1).

En France, l'al. 3 de l'art. 49 de la Constitution du 4 octobre 1958 permet au Gouvernement d'adopter tout projet de loi - restreint à un usage par session depuis 2008 - ou texte budgétaire sans vote, l'Assemblée nationale devant, à la majorité absolue, renverser le Gouvernement pour y faire obstacle. Les quatre Gouvernements minoritaires de la Ve République (Rocard, Cresson, Bérégovoy, Borne) ont donc eu un recours accru à cette procédure.

De même, le vote bloqué (art. 44, al. 3) permet au Gouvernement de faire adopter un texte conforme à sa volonté s'il craint d'être minoritaire sur certains articles ou amendements.

Surtout, à travers les ordonnances (art. 38 ou, en matière budgétaire, art. 47 et 47-1 de la Constitution), le Gouvernement peut lui-même, le cas échéant sur habilitation parlementaire, adopter des normes législatives et éviter d'être mis en minorité sur des dispositions qu'il suppose risquées.

C'est ainsi que Theresa May, en Angleterre, a réactivé le Statute of Proclamation d'Henri VIII, auquel Guillaume III avait renoncé en 1689 : étant minoritaire et ne devant la survie de son Gouvernement qu'au soutien des unionistes nord-irlandais, elle a adopté plusieurs centaines d'ordonnances pour mettre en œuvre le Brexit à la suite du Great Repeal Act.

Même en l'absence d'outils de rationalisation, les Gouvernements minoritaires peuvent contourner le Parlement (8).

Tout d'abord, en s'appuyant sur leur pouvoir normatif propre, notamment réglementaire (art. 37 de la Constitution), les Gouvernements peuvent adopter de nombreuses dispositions. Aux Etats-Unis, par les ordres exécutifs, le Président peut contourner le blocage du Congrès en adoptant tout texte qui n'est pas contraire à la loi (art II, sect. 1 de la Constitution américaine).

En outre, comme le sous-entendait Georges Pompidou dans sa conférence de presse de septembre 1971, en cas de Gouvernement minoritaire si le Président de la République perdait les élections législatives, la voie référendaire permettrait d'éviter les blocages parlementaires probables.

✱

✱

✱

Si, à première vue, Gouvernements minoritaires et production législative semblent antinomiques, la pratique de nombreux Etats (Etats-Unis, Brésil, Belgique) corroborant cette thèse, la réalité est donc plus complexe.

Les Gouvernements minoritaires peuvent user de compromis, de concessions - la production législative étant plus courte et d'origine plus parlementaire - et d'outils de rationalisation de parlementarisme qui lui permettent de maintenir une production législative par ailleurs parfois plus consensuelle et mieux acceptée.