

L'initiative parlementaire sous la XVII^e législature : un recul des garanties constitutionnelles

Marcia CHEVRIER.

Depuis le début de la XVII^e législature issue des élections de juillet 2024, les projets de loi, jusqu'alors largement majoritaires, ne constituent plus qu'une part presque négligeable des textes de loi promulgués. Outre ceux adoptés en application de l'article 53 de la Constitution[1], les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, et celle relative à l'urgence à Mayotte, seuls trois projets de loi ont été adoptés depuis le début de la session ouverte en octobre 2024[2]. Les propositions de loi, d'initiative parlementaire, sont devenues majoritaires. Une telle proportion représente une inversion radicale des statistiques qui peuvent être effectuées sur le même sujet concernant les premières années de la Cinquième République. En 1959, sur 52 lois promulguées, une seule était d'origine parlementaire, et sept propositions seulement furent adoptées définitivement durant l'année 1960. Si la proportion de propositions de loi finalement entrées en vigueur avait fini par augmenter pour atteindre un peu plus de quarante pour cent durant les XIV^e et XV^e législatures, la situation politique pour le moins inédite que nous connaissons actuellement amène à s'interroger sur les conséquences juridiques du renversement des initiatives législatives.

Selon Maurice Hauriou[3], l'initiative des lois provenait naturellement, à l'origine, d'une source différente de l'organe habilité à les adopter. À Rome, c'est bien le magistrat qui proposait la loi au peuple réuni dans ses comices qui avait pour fonction de l'accepter ou non. En droit public romain, pour Mommsen, « la *lex est*, en première ligne, tout comme en droit privé, l'engagement proposé au peuple par son chef »[4]. Une partie devait proposer pour que l'autre puisse accepter l'engagement auquel la loi adoptée allait le lier.

L'histoire constitutionnelle française après la Révolution était toutefois venue contredire ce dualisme entre proposition et adoption, pourtant naturel en droit romain selon Mommsen. Le transfert de la souveraineté à la Nation au moment révolutionnaire impliquait que la nation « délègue exclusivement au Corps législatif » le pouvoir de « proposer et décréter les lois », selon la Constitution de 1791[5]. La République reprit ensuite ce principe d'unité entre l'autorité d'initiative et l'autorité d'adoption des lois d'abord en l'An I[6] puis, à nouveau, en l'an III[7].

De telles variations paraissent mettre en doute l'idée formulée par Carré de Malberg selon laquelle l'initiative n'est pas « par elle seule, un acte de puissance législative »[8]. Les révolutionnaires avaient en effet refusé cette prérogative au pouvoir exécutif afin d'éviter de parasiter la puissance législative par des interventions extérieures à la représentation

nationale. L'initiative de la loi serait pourtant, selon le Maître de Strasbourg, une opération qui, pour essentielle qu'elle puisse être dans le processus législatif, ne ferait que « donner l'impulsion au travail de la législation »^[9]. Le même auteur défendait néanmoins par la suite que, plutôt qu'un acte de puissance législative, l'initiative serait l'une des opérations constitutionnelles formant le « point de contact » entre les fonctions législative et administrative, justifiant le partage de cette prérogative entre le Parlement et le pouvoir exécutif ^[10] :

en un sens, cette initiative est un acte de puissance législative, puisqu'elle fait essentiellement partie des opérations qui concourent à la confection des lois ; et pourtant, il est permis d'affirmer que le fait de prendre l'initiative de réformes à réaliser au moyen de lois nouvelles, de réformes administratives notamment, est en soi une mesure de gouvernement, et qu'à ce titre l'initiative législative ne saurait être refusée à l'autorité qui a charge de gouverner et d'administrer.^[11]

C'est bien cette conception duale d'une véritable prérogative d'initiative, du point de vue fonctionnel, qui a présidé à l'élaboration des régimes contemporains les menant à partager son exercice entre les assemblées représentatives et le pouvoir exécutif. Ce partage donnait alors à ce dernier une influence certaine sur l'adoption des lois, et structurait par là l'organisation du travail au sein des instances gouvernementales, en faisant, *a minima*, une prérogative gouvernementale déterminante dans le processus législatif. Dans le cas des régimes se rattachant au modèle parlementaire, la collaboration des pouvoirs - en général, et en particulier dans la confection de la loi - justifie un partage de l'initiative. C'est le choix qui fut fait par le constituant de 1958 qui consacra, à l'article 39 alinéa premier de la Constitution, que « [l']initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement ». Une telle répartition des pouvoirs justifie également, en raison des moyens respectivement attribués aux organes de l'Exécutif et au Parlement, que la majorité des lois adoptées soient issues de projets gouvernementaux^[12].

C'était le cas en France sous la Cinquième République jusqu'à très récemment. Déjà après les élections présidentielles de 2022 et les élections législatives qui suivirent, il avait pu être observé que le nombre de projets de loi avait diminué en raison de l'absence d'un appui certain et stable du Gouvernement au sein des chambres. Cette tendance a été accentuée par la séquence constitutionnelle de l'été 2024. Après la dissolution de l'Assemblée nationale du 9 juin 2024^[13], les élections législatives ont fait disparaître ce qu'il restait d'une « majorité présidentielle » amenuisée depuis déjà deux ans. Les élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024 ont en effet fait perdre au Président de la République sa majorité à l'Assemblée nationale, le poussant alors à formuler le 10 juillet 2024, dans une « Lettre aux Français », le souhait d'un gouvernement rassemblant les forces politiques « se

reconnaissant dans les institutions républicaines, l'État de droit, le parlementarisme, une orientation européenne et la défense de l'indépendance française »[\[14\]](#). Ce fut d'abord le gouvernement Barnier qui s'attela à rassembler ces forces, avant de laisser au gouvernement Bayrou le soin d'endosser ce rôle.

Dépourvus de majorité absolue à l'Assemblée nationale, ces gouvernements se sont alors vus contraints d'adapter leurs méthodes de travail, ce qui ne pouvait être dépourvu de conséquences sur leur utilisation de l'initiative législative. En plus de la laborieuse adoption du budget pour 2025, le travail législatif en général fut directement affecté par ce réagencement politique. Les difficultés du Gouvernement à établir une discipline majoritaire pour s'assurer l'adoption de ses projets expliquent le renversement des proportions entre les initiatives parlementaires et gouvernementales dans le processus législatif. Or, la dynamique législative – et, plus largement, constitutionnelle – de la Cinquième République semble pour plusieurs raisons s'adapter difficilement à ce nouvel état des choses. Depuis 2008 notamment, la volonté d'encadrer le travail gouvernemental avait poussé le constituant à fixer de nouvelles garanties encadrant l'élaboration des projets de loi présentés aux chambres par l'Exécutif, reconnaissant alors l'importance de cette prérogative au sein du processus législatif. La proportion des projets face aux propositions de loi, et la traditionnelle initiative gouvernementale pour les textes les plus techniques et les plus importants, justifiait alors de ne pas imposer les mêmes exigences aux parlementaires qui souhaitaient déposer des propositions de loi qu'à l'Exécutif.

S'il est notoire que la conjoncture politique a, ces derniers mois, modifié le schéma des relations entre Exécutif et Parlement, il est toutefois nécessaire de s'interroger sur l'ampleur exacte de ces changements et leurs conséquences constitutionnelles concrètes. Le renversement des rapports entre les lois issues du Parlement et celles issues de l'Exécutif, traduction d'un réagencement de la dynamique générale du système de gouvernement sous le poids de la conjoncture politique, a-t-il véritablement pour conséquence un renversement des rapports de force en faveur de l'institution parlementaire ? Ou bien, au contraire, cette inversion manifeste-t-elle, dans une vision stratégique de la procédure législative, un moyen pour le Gouvernement de contourner les garanties constitutionnelles encadrant son action ?

Il apparaît que, si l'on observe un renversement apparent des rapports de force institutionnels issus de la réduction du nombre de projets de loi cette dernière année, la nouvelle dynamique ne remet pas absolument en cause la prééminence exécutive au sein du système de gouvernement (I). Un tel constat amène dès lors à évaluer la possibilité de voir dans l'augmentation quantitative de l'initiative parlementaire un moyen de contournement des garanties constitutionnelles encadrant le processus législatif (II).

I. Un renversement apparent des rapports de force

Le changement dans les proportions entre les projets et propositions de loi dans la conjoncture politique actuelle, paraissant témoigner d'un réagencement des rapports de force entre l'Exécutif et le Parlement, dévoile dans son détail un rattachement des propositions à la ligne politique gouvernementale (A). La différenciation faite par le texte constitutionnel dans l'encadrement du travail législatif en fonction de son initiateur voit alors sa justification ébranlée par le changement de proportion des initiatives parlementaire et gouvernementale (B).

A. Des propositions « majoritaires »

La France, qui se situait dans la norme des régimes représentatifs avec un nombre important de projets gouvernementaux[15], se trouve dès lors dans une situation inédite. Pierre Avril écrivait dans les années 1960 que l'initiative parlementaire était, classiquement, très restreinte dans ce type de configuration. Pour ne prendre que cet exemple, il notait qu'en Angleterre « le Cabinet dispose d'une priorité générale et 90% de la législation sont constitués par les projets d'origine gouvernementale »[16]. Comment alors expliquer l'inversion des rapports ces derniers mois en France ?

Les propositions de loi déposées proviennent au principal de parlementaires rattachés à ce que l'on pourrait appeler la « majorité » - par un abus de langage que nous nous accorderons ici dans un objectif de clarté. Concernant les cinq propositions transpartisanes, une seule a été déposée par des groupes d'une tendance politique partiellement différente à celle du Gouvernement (Les Républicains et le groupe Socialistes, Écologistes et Républicains au Sénat)[17]. Les quatre autres propositions ont été déposées conjointement par des sénateurs Les Républicains et de l'Union centriste. La difficulté quant à la détermination des groupes politiques favorables au Gouvernement au sein des assemblées est ici particulièrement embarrassante. Si le groupe Ensemble pour la République demeure partie à la « majorité » en ce que ce groupe soutient les gouvernements nommés par le Président de la République, il est difficile d'avancer de façon absolue qu'un groupe soutient ou non l'Exécutif. On peut toutefois relever les sensibilités qui, pour être représentées au sein des gouvernements, peuvent *a minima* leur accorder un soutien précaire. Peuvent être inclus dans ces groupes ceux qui ne se sont pas déclarés comme étant des groupes d'opposition. Selon une telle conception minimaliste d'une « majorité » quelque peu artificielle, relèvent des soutiens au Gouvernement les groupes de droite et du centre, à l'Assemblée nationale comme au Sénat. C'est par ailleurs ce qu'affirmait récemment la Présidente de l'Assemblée nationale dans un entretien au *Monde* au cours duquel elle se félicitait de l'alliance existante entre les « marcheurs » et Les Républicains[18].

Il est alors possible d'affirmer que, bien qu'elles ne soient pas d'origine gouvernementale, les lois adoptées sous la XVII^e législature sont toutefois issues de groupes politiques associés au Gouvernement qui, par conséquent, bénéficient de son soutien voire de son appui. Au sein des parlementaires ayant déposé des propositions de loi adoptées sous la présente législature, on retrouve, en plus de cinq députés Ensemble, deux députés issus de la Droite Républicaine et deux issus du groupe MoDem et démocrates apparentés (Les Démocrates)[19]. Surtout, au Sénat, les propositions ayant trouvé une majorité pour les adopter au sein des deux chambres étaient notablement - et logiquement au regard des rapports de force politiques au sein de cette chambre - issues très majoritairement de groupes parlementaires proches du Gouvernement. On compte huit sénateurs du groupe Les Républicains et six issus de celui de l'Union centriste qui, bien qu'étant un groupe statutairement minoritaire au Sénat, se retrouve dans la conjoncture actuelle associé au groupe majoritaire de la chambre par une participation conjointe au Gouvernement.

De la sorte, et en ajoutant les initiatives prises par des groupes minoritaires proches du Gouvernement - le Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants au Sénat -, vingt-six sénateurs et députés proposant des lois finalement promulguées bénéficiaient *a priori* du soutien du Gouvernement. Seuls huit députés ou sénateurs à l'initiative de propositions de loi promulguées provenaient à l'inverse de groupes politiques affiliés à des partis classés d'opposition à l'Assemblée nationale. Ainsi, et outre les exclusions mentionnées en ouverture (16 projets de loi au total), 31 lois ont été promulguées sous la présente législature dont 28 émanaient de propositions parlementaires au sein desquelles 20 ont été proposées par des groupes soutenant la majorité.

Une telle conjoncture semble donner une importance nouvelle au Parlement dans la dynamique institutionnelle de la Cinquième République de laquelle il était jusqu'alors écarté - dans des mesures variables selon les époques. Associée au retrait relatif du chef de l'État depuis sa défaite aux élections législatives de 2024, à l'incertitude de majorités déterminées en fonction des circonstances et à l'importance accrue du Sénat dans cette nouvelle situation[20], la valorisation des propositions de loi déposées par des parlementaires semble en effet renouveler les équilibres du système de gouvernement en faveur de l'institution parlementaire[21].

Ces éléments, pris ensemble, poussent à s'interroger sur la localisation exacte, dans le système de gouvernement actuel, de l'organe prépondérant nécessaire au bon fonctionnement d'une Cinquième République pensée pour un pouvoir concentré. Le recul - même modéré - du chef de l'État de la scène politique et l'absence de majorité monolithique et stable à l'Assemblée, ajoutés au renversement des rapports entre initiative parlementaire et initiative gouvernementale, semblent indiquer que l'Exécutif ne remplirait plus cet office

privilegié. Le renforcement apparent du Parlement doit toutefois être relativisé au regard de la provenance politique des propositions de loi, qui interroge quant à la pertinence de la différence des régimes attachés aux deux types d'initiative législative.

B. Des exigences dissymétriques

Cette situation ne peut effectivement qu'interpeller au regard de la dissymétrie des garanties constitutionnelles en fonction de l'auteur du texte. Sous la Cinquième République, la préséance de l'Exécutif dans la détermination de l'ordre du jour[22], tout comme les mécanismes constitutionnels mis à la disposition du Gouvernement dans le cadre de la discussion de ses projets[23] avaient mené dès les débuts du régime à une intensification de la domination des projets gouvernementaux au sein des lois finalement promulguées. Ces éléments avaient alors justifié de favoriser les textes de l'Exécutif - seuls à même, par ailleurs, d'avoir pour conséquence soit la diminution des ressources publiques soit la création ou l'aggravation d'une charge publique[24].

Le constituant avait tiré les conséquences de cet état de fait. C'est effectivement à la fois en raison de leur technicité, de leur importance, mais aussi de leur nombre que ces projets furent progressivement soumis à un niveau d'exigence supérieur à celui s'imposant aux propositions parlementaires[25]. Au-delà du nécessaire avis du Conseil d'État, prévu à l'article 39 de la Constitution depuis 1958, les réformes successives étaient venues prendre acte du rapport de force en encadrant de façon accrue les exigences relatives à l'élaboration des projets de loi.

La plus importante d'entre elles - à tous les niveaux - fut la révision constitutionnelle de 2008[26]. Dans la volonté à laquelle elle répondait d'extraire les assemblées de la « quasi-tutelle du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif »[27], cette réforme avait instauré une obligation nouvelle à l'Exécutif en consacrant l'exigence de joindre une étude d'impact aux projets déposés par le Gouvernement devant les chambres[28].

Les pouvoirs publics avaient en réalité pris conscience de cette nécessité de renforcer les projets de loi par l'élaboration d'une étude détaillée des conséquences et effets des lois projetées préalablement à cette révision. Premier ministre, Alain Juppé avait introduit cette exigence à titre expérimental par une circulaire du 21 novembre 1995[29]. L'étude d'impact avait alors pour objectif d'« évaluer *a priori* les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires des mesures envisagées et de s'assurer, de manière probante, que la totalité de leurs conséquences a été appréciée préalablement à la décision publique »[30]. Il s'agissait d'opérer un bilan coût-avantages de la loi avant son entrée en vigueur, présenté avec le projet au Conseil d'État pour avis. Cette expérimentation fut

pérennisée par une circulaire primo-ministérielle diffusée par Lionel Jospin le 26 janvier 1998[31].

Le travail gouvernemental avait donc été réorganisé avant la révision de 2008, s'adaptant à l'importance numérique et qualitative des projets de loi ainsi qu'à la nécessité de vérifier leur justification et d'évaluer leurs avantages attendus, leur impact sur l'emploi, sur d'autres intérêts généraux, leurs incidences financières, leur impact en termes de formalités administratives, leurs conséquences en termes de complexité de l'ordonnancement juridique ainsi que leurs potentielles incidences indirectes et involontaires – selon les termes de la circulaire de 1995[32]. L'exigence d'étude d'impact, peu formalisée, fut, par ailleurs, assouplie par la suite. Une circulaire du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, en date du 26 août 2003[33], prévoyait que « [p]our chaque projet de texte, il conviendra désormais d'apprécier, compte tenu de la nature et de la portée du dispositif envisagé, d'une part, s'il convient de lancer une étude d'impact, d'autre part, sur quels aspects doit porter cette étude et selon quelles modalités elle sera réalisée »[34]. L'étude d'impact devint donc en 2003 facultative et circonstancielle. Pour cette raison, le constituant de 2008 voulut en faire une obligation générale. Il consacra au niveau constitutionnel un contrôle du respect de l'exigence d'étude d'impact fixée par la loi organique[35]. Le Conseil constitutionnel est donc désormais compétent, en vertu de l'alinéa 4 de l'article 39 de la Constitution, pour en contrôler le respect. Il est saisi à cette occasion par le Président de l'assemblée sur le bureau de laquelle le texte a été déposé en premier ou par le Premier ministre. Le juge constitutionnel s'est, par ailleurs, également autorisé à contrôler la conformité de l'étude d'impact aux exigences de la loi organique dans le cadre de son contrôle prévu à l'article 61 alinéa 2[36].

Le « nouvel instrument de rationalisation du parlementarisme destiné à encadrer l'élaboration de la loi par le droit »[37] que constituent les articles 8 et 9 de la loi organique[38], était donc d'une nature différente de la rationalisation de 1958. Selon Bertrand-Léo Combrade, l'étude d'impact visait à rationaliser le « stade gouvernemental de la procédure législative »[39], « à rebours des mécanismes du parlementarisme rationalisé principalement destinés à encadrer l'activité des assemblées dans le processus législatif »[40]. Les conséquences étaient alors pleinement tirées de ce que la majeure partie des lois provenaient de l'Exécutif et qu'il devait en résulter une rationalisation de son travail afin d'équilibrer le pouvoir et d'assurer la qualité et la cohérence de la loi[41].

La présentation détaillée des conséquences des textes projetés constituait alors un remède au manque traditionnel d'information des assemblées parlementaires[42], créant dans le même temps une intensification de la dissymétrie des exigences constitutionnelles.

Une telle rationalisation constitutionnelle du travail gouvernemental dans l'élaboration des projets de loi disparaît toutefois nécessairement avec l'effacement récent de tels projets au profit des propositions parlementaires. Le caractère « majoritaire » des propositions invite alors à s'interroger sur la provenance réelle de ces textes. En effet, le constat d'un pilotage gouvernemental impliquerait, au regard de cette dissymétrie des exigences, un contournement stratégique des garanties constitutionnelles par le Gouvernement.

II. Un contournement stratégique des garanties constitutionnelles

Le désengagement du Gouvernement dans la procédure d'élaboration de la loi constitue en lui-même un recul dans l'encadrement du processus législatif en vue d'une qualité optimale et d'un contrôle effectif des lois. Le lien entre Gouvernement et groupes parlementaires à l'origine des propositions de loi conduit à s'interroger, en ce sens, sur la nécessité de considérer le changement de dynamique dans l'initiative comme stratégique en vue d'un contournement des procédures auxquelles est soumis le Gouvernement (A). D'un tel constat résulterait, en dernière analyse, un amenuisement de la responsabilité politique d'un Gouvernement qui, dépourvu de majorité stable, aurait pu être soumis à un véritable contrôle de son action (B).

A. Une stratégie gouvernementale

Au-delà des lois effectivement promulguées, il convient de relever que les lois d'importance en cours de discussion sont, elles aussi, d'origine parlementaire. Il en va ainsi de la proposition de loi sur la fin de vie^[43] ou encore de la proposition « visant à sortir la France du piège du narcotrafic »^[44]. De même, on constate que si la XIV^e législature avait vu déposés 154 projets de loi, la XV^e 115 et la XVI^e 83 pendant une durée similaire à celle qu'a déjà connue la présente législature, les gouvernements successifs n'ont pour l'heure déposé qu'une quarantaine de projets de loi sur le bureau des assemblées^[45], soit deux fois moins que le nombre le plus bas sur les trois dernières législatures. Le problème tient en ce que, si l'on s'intéresse de plus près aux débats ainsi qu'aux témoignages, ce chiffre n'est pas représentatif des projets effectivement soutenus par le Gouvernement - que ce soit par un pilotage en amont ou par une appropriation en aval. Un député Horizon affirmait récemment : « chaque mois, on a le droit à un projet de loi déguisé »^[46]. Ces « sous-marins » gouvernementaux^[47] sont une façon pour l'Exécutif de s'appuyer sur l'initiative parlementaire pour faire accepter des lois correspondant à sa ligne politique. L'impossibilité pour le Gouvernement d'imposer à l'Assemblée un texte de sa propre facture justifierait en ce sens de recourir à l'initiative parlementaire.

Les parlementaires eux-mêmes regrettent une telle stratégie. À l'irrecevabilité financière de

l'article 40, vient s'ajouter le fait que les propositions de loi sont généralement plus courtes et allusives que les projets gouvernementaux, et la fragmentation des politiques publiques qui en résulte est désapprouvée par les députés. C'est ce qu'affirment les représentants soutenant le Gouvernement. Ils déplorent qu'une multitude de propositions de loi remplacent ce qui pourrait être fait au sein d'« une grande loi-cadre », comme l'affirme un député du groupe Ensemble pour la République missionné par le Gouvernement pour étudier la possibilité de création d'un ordre des diagnostiqueurs immobiliers[48]. De la même manière, Prisca Thévenot, députée du même groupe, enchaîne les propositions de loi là où elle « préférera[it] un beau projet de loi »[49] en vue de la protection des personnes engagées dans un projet parental contre les discriminations au travail.

L'aspect stratégique d'une telle « délégation » de l'initiative aux parlementaires de la majorité d'appui du Gouvernement est visible dans la manière dont les ministres s'approprient ces propositions, jusqu'à faire oublier qu'elles étaient initialement d'origine parlementaire. Il suffit, pour s'en convaincre, de prendre en considération le soutien apporté par les différents ministres à l'adoption de la loi sur le narcotrafic, ainsi que leur satisfaction une fois le texte adopté. Bien que la proposition de loi ait été conjointement déposée par un sénateur Les Républicains et un représentant du groupe Socialistes, Écologistes et Républicains, la corapporteuse du texte, Mme Muriel Jourda, exposait lors de la séance précédant le vote du texte le 4 février 2025 que celui-ci avait fait l'objet en commission de « négociations, depuis le début de nos débats avec M. le garde des sceaux, jusqu'à la fin de la séance avec M. le ministre de l'intérieur »[50]. Ces derniers étaient donc impliqués dans la procédure d'adoption et avaient fait valoir en commission leur conception de ce que devait contenir le texte. Le garde des Sceaux, le ministre de l'Intérieur et la ministre des Comptes publics, tous trois présents lors de la seconde lecture de ce texte à l'Assemblée nationale le jour de son adoption, s'en étaient félicités. Le premier, à propos des suites à apporter au texte une fois adopté, se réjouissait en *remerciant* l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale affirmant que « le gouvernement avait essayé d'entendre leurs arguments, de les accepter et de trouver un compromis »[51]. Amélie de Montchalin, d'autre part, soulignait lors de cette même séance être venue « plusieurs fois devant [les députés] pour rappeler à quel point la lutte contre le narcotrafic et la criminalité organisée est une priorité absolue de ce gouvernement »[52], ajoutant que le « Premier ministre en [avait] souligné l'urgence dès sa déclaration de politique générale »[53].

Dans le même sens, Franck Riester avait affirmé lors du débat sur la proposition de loi visant à prévenir les ingérences étrangères en France[54], que « [d]epuis plusieurs années, le Gouvernement travaille à la construction d'un véritable bouclier démocratique »[55] de lutte contre la désinformation, avant de saluer une proposition de loi allant dans le sens de

cette ligne politique[56]. On pourrait multiplier les exemples. Pour n'en citer plus qu'un, Rachida Dati, ministre de la Culture, affirmait lors de la discussion à l'Assemblée de la loi sur le financement de l'audiovisuel public[57] que « [l]a rédaction du texte adopté par le Sénat [était] le fruit *d'arbitrages au sein du gouvernement* »[58].

Les conséquences constitutionnelles d'une telle stratégie sont également critiquées par les parlementaires qui dénoncent l'utilisation des propositions parlementaires en tant qu'elles constitueraient un moyen de contourner l'exigence constitutionnelle d'un avis du Conseil d'État et celle de l'élaboration des études d'impact. Selon Éric Kerrouche, sénateur socialiste, une telle stratégie permet de « reprendre des dispositions dont on sait les limites constitutionnelles [...]. On donne l'impression à l'opinion publique de répondre politiquement à un sujet, même si on sait que cela ne va pas nécessairement aboutir »[59].

L'étude d'impact doit en effet être réalisée en amont de la transmission d'un projet de loi au Conseil d'État afin qu'il « vérifie que cette étude est robuste et qu'elle permet d'anticiper les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales »[60]. Publics depuis que le Président François Hollande en avait fait la demande lors de ses vœux aux corps constitués le 20 janvier 2015, ces avis sont consultatifs mais permettent notamment de vérifier la conformité du projet de loi avec les dispositions et objectifs constitutionnels en amont de sa discussion parlementaire.

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, les présidents des chambres peuvent toutefois « soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose »[61]. Cette possibilité, qui aurait pu constituer une garantie du maintien partiel du niveau d'exigence constitutionnelle en dépit de la réduction du nombre de projets de loi, n'a pas été saisie par les présidents de chambre. On observe que, depuis le début de la présente législature, seule une proposition de loi a fait l'objet d'une saisine du Conseil d'État pour avis. Il s'agissait de la proposition de loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie[62]. Saisi par le Président du Sénat d'une proposition de loi du sénateur socialiste Patrick Kanner, le Conseil d'État s'était donc prononcé sur cette proposition et son avis avait été suivi par les chambres[63]. Ce cas unique, relatif à une proposition de loi émanant, du reste, d'un groupe d'opposition, démontre bien que la possibilité de saisine du Conseil d'État pour avis sur les propositions de loi n'a pas été perçue par les parlementaires de la « majorité » comme un moyen de substitution aux consultations d'usage en matière de projets de loi.

L'ordonnancement juridique français est alors exposé à un risque de perte de cohérence

globale, en plus d'un abaissement de la sécurité juridique et de la transparence des objectifs des textes de loi qui étaient pourtant censés être garantis par l'exigence constitutionnelle d'étude d'impact. L'idée avait été en 2008 d'améliorer les conditions d'intervention du Parlement dans la procédure législative par une meilleure information[64]. On constate toutefois que cette information disparaît avec les projets de loi, laissant le Parlement affaibli face à des propositions de loi pourtant souvent soutenues voire pilotées par l'Exécutif.

La quasi-disparition des projets de loi sous la XVII^e législature, loin de constituer un moyen de renforcement du travail parlementaire dans l'élaboration de la loi, vient alors amoindrir l'information dont il dispose et conditionnant la qualité des discussions.

B. Un obstacle à la responsabilité

L'étude d'impact annexée aux projets de loi avait également pour vocation de soutenir les fonctions d'évaluation et de contrôle qui sont confiées au Parlement par l'alinéa premier de l'article 24 de la Constitution, également issu de sa rédaction de 2008. Selon Bertrand-Léo Combrade, l'« étude d'impact favorise le contrôle parlementaire du Gouvernement en permettant aux assemblées de vérifier l'application des lois d'initiative gouvernementale et leurs effets »[65]. Ce contrôle est permis par l'étude d'impact à la fois en amont – les motifs politiques et la ligne du Gouvernement sont contrôlés lors de l'élaboration de la loi – et en aval – par le contrôle la mise en œuvre de la loi par l'Exécutif.

La disparition de cet outil emportée par celle des projets de loi, si on les considère, tel qu'il a été démontré que cela était possible, comme des « sous-marins » gouvernementaux, réaffirme la faiblesse du Parlement plus que l'initiative parlementaire ne renforce sa position au sein du système de gouvernement. Est alors confirmée l'affirmation formulée par Armel Le Divellec en 2023, selon laquelle la France « s'est déshabituée – bien plus que tous ses voisins de facture comparable – à prendre au sérieux les processus délibératifs tels qu'encadrés par le droit et qui constituent historiquement la gloire du modèle libéral occidental et de la démocratie constitutionnelle »[66]. On pourrait y ajouter qu'elle s'est habituée à une absence de responsabilité politique plus générale.

Le 4 décembre 2024 s'était pourtant produit un événement constitutionnel important, à savoir l'adoption de la première motion de censure depuis 1962. Les mécanismes les plus radicaux du parlementarisme rationalisé issus de 1958 – notamment l'article 49 alinéa 3 – semblaient alors voués à une inefficacité temporaire. Le Gouvernement continua toutefois d'utiliser ces mécanismes, venant une fois de plus tempérer le constat d'un renforcement du Parlement. Non seulement l'article 49 alinéa 3 a été mis en œuvre pour l'adoption des lois de finance et de financement de la sécurité sociale pour 2025, ce qui s'entendait au regard

de la situation, mais le Premier ministre a également déclenché la procédure accélérée de l'article 45 de la Constitution sur des textes pourtant issus de propositions de loi. Il est alors difficile pour l'observateur de saisir, *a priori*, les raisons pour lesquelles il a pu estimer qu'il lui revenait d'en déclarer la nécessité immédiate[67]. En effet, les raisons demeurent obscures quant aux motifs ayant amené le Premier ministre à demander la réunion d'une commission mixte paritaire pour adopter une proposition de loi relative, par exemple, à l'interdiction des dispositifs électroniques de vapotage à usage unique[68] après une première lecture devant chacune des chambres. Si la déclaration de l'urgence n'est plus exigée pour enclencher la procédure de l'article 45, il est toutefois étonnant que le Gouvernement décide de mettre en œuvre cette procédure sur un texte dont il n'est pas à l'origine et qui ne semble pas soumis à la nécessité d'une adoption rapide. La logique émerge toutefois si l'on considère, ici encore, que le texte est piloté par l'Exécutif ou repris à son compte par le Gouvernement, de sorte qu'il prend la charge d'accélérer son adoption. Mais ne devrait-il par, alors, en prendre également la responsabilité des politiques publiques mises en œuvre ? C'est bien la question institutionnelle épineuse résultant plus généralement de ces textes hybrides, *a priori* d'origine parlementaire mais parfois pilotés par l'Exécutif. Ce dernier peut alors faire adopter les textes nécessaires à la réalisation de sa ligne politique, sans qu'il soit possible d'engager sa responsabilité sur des propositions n'émanant, par ailleurs, pas toujours de parlementaires rattachés au Gouvernement - il s'agissait dans notre exemple[69] d'une proposition déposée par Francesca Pasquini, députée Écologiste - mais pour lesquels il démontre une implication soutenue. De plus, l'absence de délibération en Conseil des ministres de telles propositions de loi soutenues par l'Exécutif lors du processus législatif fait rempart à la possibilité d'un engagement de la responsabilité politique collective du Gouvernement, celle-ci ne s'exprimant effectivement qu'au sein de cette unique instance collégiale.

Le Gouvernement lui-même a avancé ce type d'arguments lors de la discussion d'une motion de censure déposée contre lui et fondée sur ce que les députés d'opposition ont appelé une « manœuvre pour contourner le Parlement »[70]. Cette motion de censure était issue de la motion de rejet votée à l'égard de la proposition de loi dite « Duplomb » et visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur[71]. Le rejet de cette proposition à l'Assemblée par le socle de soutien gouvernemental alors qu'elle avait été proposée au Sénat par Les Républicains et l'Union Centriste a été perçu comme une stratégie gouvernementale afin de discuter la proposition directement en commission mixte paritaire après une lecture du texte seulement devant les chambres. Au regard de cette stratégie, les groupes d'opposition avaient alors mis en jeu la responsabilité du Gouvernement sur le fondement de l'action de sa « majorité » au Parlement. Le Premier ministre s'est alors défendu d'une telle manœuvre en affirmant que « [l']Assemblée n'est pas contente de

l'Assemblée et elle se propose de manifester le mécontentement qu'elle éprouve à son propre égard en renversant le gouvernement » [72]. Il ajoutait alors, pour résumer, que « le gouvernement n'est pas à l'origine de ce texte, il n'est pas à l'origine de son adoption, il n'est pas à l'origine de la motion de rejet, mais il est coupable » [73]. Le Gouvernement s'était toutefois largement impliqué dans l'adoption du texte au Sénat comme en témoignent les comptes rendus de séance, ce qui vient contredire le détachement total revendiqué par le Premier ministre. La défense de ce dernier face à l'engagement de la responsabilité de son gouvernement apparaît alors comme un exemple topique des difficultés créées par l'inversion de la proportion entre initiatives parlementaire et gouvernementale.

Le problème essentiel de ces données récentes est qu'elles font en réalité disparaître la ligne politique du Gouvernement. L'aspect « programmatique » du présidentielisme, selon la formule de Bruno Dugeron [74], semble disparaître - y compris dans sa déclinaison gouvernementale ou primo-ministérielle [75] - au profit d'un agenda parlementaire confus. On relève notamment que des engagements présidentiels comme la mise en place de Pôles d'appui à la scolarité tentent d'être intégrés par amendement à une proposition visant à renforcer le parcours inclusif des élèves en situation de handicap [76]. Une telle insertion est alors regrettée par une députée socialiste en tant qu'un tel sujet mériterait une loi spécifique que le chef de l'État et Elisabeth Borne peinent à faire passer depuis deux ans [77]. De plus, lorsque des propositions distinctes relatives aux déserts médicaux sont votées à l'Assemblée nationale [78] et au Sénat [79], seul le second texte est soutenu par le Gouvernement - qui a d'ailleurs également déclenché à cette occasion la procédure accélérée. Finalement, on ne distingue plus parfaitement qui est « gagnant », excepté le Gouvernement sans véritable appui stable au sein des chambres qui résiste à la censure, à défaut de pouvoir se voir imputer collectivement les politiques mises en œuvre par voie législative.

La question de l'initiative législative, sans être, comme l'affirmait Carré de Malberg, un « acte de puissance législative » [80], n'en est pas moins une donnée centrale non seulement de la procédure législative, mais également de l'analyse des changements constitutionnels que l'on peut dire « informels » [81]. Pour la situation actuelle, il est possible d'affirmer contre les apparences que l'augmentation des propositions de loi et la disparition presque complète des projets gouvernementaux au sein des textes promulgués a pour effet de renforcer le Gouvernement en permettant l'adoption de lois ne faisant l'objet d'aucune consultation préalable et ne pouvant mettre en jeu sa responsabilité politique. L'Exécutif semble sortir indemne de ce réagencement politique, conservant pour l'heure un rôle central dans la dynamique législative et politique du système de gouvernement.

Tableau des lois promulguées sous la XVII^e législature [82] :

Textes déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale :

Initiative	Renaissance / EPR[83]	MoDem / Démocrates	Droite républicaine	Écologistes	Socialistes[84]	Gouvernement	GDR
Nombre	5	2	2	2	2	1	1

Textes déposés sur le bureau du Sénat :

Initiative	LR[85] ; Union centriste	LR Union centriste	SER[86]	LR ; SER	RDPI[87]	RDSE[88]	Gouvernement
Nombre	4	3	2	2	1	1	1

Marcia CHEVRIER

Docteure en droit public, Université Paris-Panthéon-Assas

Qualifiée aux fonctions de Maître de conférences (02)

[1] « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. »

[2] L'un d'eux n'était, par ailleurs, qu'une adaptation au droit de l'Union européenne (Loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes), le deuxième correspond à la Loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture et le troisième à la Loi n°2025-486 du lundi 2 juin 2025 relative au transfert à l'État des personnels enseignants de l'enseignement du premier degré dans les îles Wallis et Futuna.

[3] Hauriou (M.), *Principes de droit public* (1910), rééd. Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », Paris, 2010, p. 444.

[4] Mommsen (Th.), *Droit public romain*, trad. fr. par Girard (P.-F.), VI-I, De Boccard, Paris, 1889, p. 352.

[5] Article 1-1°, Section I, Ch. III, Titre III, Constitution de 1791.

[6] Article 53 de la Constitution de l'an I : « Le Corps législatif propose les lois et rend les décrets ».

[7] Article 76 de la Constitution de l'An III : « La proposition des lois appartient exclusivement au Conseil des Cinq-Cents », auquel ce texte ajoute, à l'article 163, que le Directoire peut proposer au Conseil des mesures, « mais non des projets rédigés en forme de lois ».

[8] Carré de Malberg (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État* (1920), t.1, rééd. Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », Paris, 2003, p. 379.

[9] *Ibidem*.

[10] *Ibidem*, t. 2, p. 31.

[11] *Ibidem*.

[12] Mauguin Helgeson (M.), *L'élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », Paris, 2006, p. 23.

[13] Décret du 9 juin 2024 portant dissolution de l'Assemblée nationale.

[14] Macron (E.), « Lettre aux Français », 10 juillet 2024 (<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/07/10/lettre-du-president-emmanuel-macron-aux-francais>).

[15] Mauguin Helgeson (M.), *op. cit.*, p. 66.

[16] Avril (P.), *Le régime politique de la V^e République*, 4^{ème} Éd., LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », Paris, 1979, p. 20.

[17] Voir tableau annexe.

[18] Rousseau (Ch.) et Richardot (R.), « Yaël Braun-Pivet : « Il y a eu un renforcement du

rôle du Parlement » », *Le Monde*, 12 juin 2025

(https://www.lemonde.fr/politique/article/2025/06/12/yael-braun-pivet-les-grandes-reformes-structurantes-ont-deja-eu-lieu_6612415_823448.html).

[19] Ces statistiques ont été réalisées à partir du site officiel de l'Assemblée nationale.

[20] Januel (P.) et Richardot (R.), « Un Sénat devenu maître du jeu parlementaire », *Le Monde*, 12 juin 2025

(https://www.lemonde.fr/politique/article/2025/06/12/depuis-la-dissolution-de-l-assemblee-nationale-le-senat-maitre-du-jeu-parlementaire_6612527_823448.html).

[21] Rousseau (Ch.) et Richardot (R.), art. cit.

[22] A partir de 1995, une seule séance par mois était réservée à l'examen de textes choisis par les assemblées, alors que le Gouvernement était prioritaire dans la détermination de l'ordre du jour pour le reste (article 48 de la Constitution dans sa rédaction en vigueur entre 1995 et 2008). Depuis la réforme de 2008, il ressort implicitement de l'article 48 qu'une semaine par mois peut être réservée à l'examen des propositions de loi.

[23] Nous faisons ici référence notamment à la procédure accélérée (article 45 de la Constitution).

[24] Article 40 de la Constitution.

[25] Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, p. 38.

[26] Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

[27] Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, p. 3.

[28] Article 39 al. 3 de la Constitution.

[29] Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État.

[30] Chevallier (J.), *L'État post-moderne*, 4^{ème} Ed., LGDJ, coll. « Droit et Société », Paris, 2014, p. 154.

[31] Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État.

[32] Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État.

[33] Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation.

[34] *Ibidem*, point 2. a).

[35] Articles 8 et 9 de la Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

[36] C. const., 10 décembre 2020, *Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières*, n° 2020-809 DC (§5 : « L'étude d'impact jointe au projet de loi à l'origine de la loi déferée traitait de l'ensemble des questions énumérées par l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. Au regard du contenu de cette étude, le grief tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit être écarté. »).

[37] Combrade (B.-L.), *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque des thèses », Paris, 2017, p. 401.

[38] Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

[39] Combrade (B.-L.), *op. cit.*, p. 211.

[40] *Ibidem*.

[41] Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, p. 38.

[42] Combrade (B.-L.), *op. cit.*, p. 127.

[43] Proposition de loi relative à la fin de vie, n° 1100 et Proposition de loi relative aux soins palliatifs et d'accompagnement, n° 1102, déposées le mardi 11 mars 2025.

[44] Proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, n° 907, déposée le

mercredi 5 février 2025.

[45] Ané (C.), Battaglia (M.), *et alii.*, « Au Parlement, la disparition progressive des projets de loi », *Le Monde*, 31 mai 2025
(https://www.lemonde.fr/politique/article/2025/05/31/au-parlement-la-disparition-progressive-des-projets-de-loi_6609401_823448.html).

[46] Cité in *ibidem*.

[47] *Ibidem*.

[48] Daniel Labaronne cité in *ibidem*.

[49] Citée in *ibidem*.

[50] Mme Muriel Jourda, Sénatrice du groupe Les Républicains, JORF Sénat, 4 février 2025, p. 1943.

[51] Gérald Darmanin, garde des Sceaux, ministre de la Justice, JORF Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 29 avril 2025, p. 4018.

[52] Amélie de Montchalin, ministre chargée des comptes publics, *ibidem*, p. 4020.

[53] *Ibidem*.

[54] Loi n°2024-850 du jeudi 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France.

[55] Franck Riester, ministre délégué chargé du commerce extérieur, de l'attractivité, de la francophonie et des Français de l'étranger, JORF Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 5 juin 2024, p. 4969.

[56] *Ibidem*, p. 4970.

[57] Loi n°2024-1177 du vendredi 13 décembre 2024 portant réforme du financement de l'audiovisuel public.

[58] JORF Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 19 novembre 2024, p. 6925.

[59] Cité in Ané (C.), Battaglia (M.), *et alii.*, art. cit.

[60]

<https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/rendre-des-avis-juridiques-au-gouvernement-et-a-u-parlement>.

[61] Article 39 al. 5 de la Constitution.

[62] Loi n°2024-1026 du vendredi 15 novembre 2024 visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

[63] Assemblée générale - Avis n° 408782 - 10/10/2024.

[64] Chevallier (J.), *op. cit.*, p. 192.

[65] Combrade (B.-L.), *op. cit.*, p. 209.

[66] Le Divellec (A.), « Parlementarisme négatif, gouvernement minoritaire, présidentielisme par défaut », *JP Blog*, 5 avril 2023
(<https://blog.juspoliticum.com/2023/04/05/parlementarisme-negatif-gouvernement-minoritaire-re-presidentialisme-par-defaut-la-formule-politico-constitutionnelle-perdante-de-la-democratie-francaise-par-armel-le-divellec/>).

[67] Voir notamment Loi n°2025-175 du lundi 24 février 2025 visant à interdire les dispositifs électroniques de vapotage à usage unique ; Loi n°2025-337 du lundi 14 avril 2025 visant à renforcer la stabilité économique et la compétitivité du secteur agroalimentaire ; Loi n°2025-379 du lundi 28 avril 2025 relative au renforcement de la sûreté dans les transports.

[68] Loi n°2025-175 du lundi 24 février 2025 visant à interdire les dispositifs électroniques de vapotage à usage unique.

[69] Loi n°2025-175 du lundi 24 février 2025 visant à interdire les dispositifs électroniques de vapotage à usage unique.

[70] Mathilde Panot citée in Richardot (R.), « Les députés rejettent la motion de censure des « insoumis », accordant un répit au gouvernement Bayrou », *Le Monde*, 4 juin 2025
(https://www.lemonde.fr/politique/article/2025/06/04/les-deputes-rejettent-la-motion-de-censure-des-insoumis-accordant-un-repit-au-gouvernement-bayrou_6610566_823448.html).

[71] Proposition de loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur, n° 108, déposée le vendredi 1er novembre 2024.

[72] Cité in Richardot (R.), art. cit.

[73] *Ibidem.*

[74] Daugeron (B.), « Élection présidentielle : les illusions du « présidentielisme programmatique » », *JP Blog*, 7 avril 2017 (<https://blog.juspoliticum.com/2017/04/07/election-presidentielle-les-illusions-du-presidentielisme-programmatique/>).

[75] Voir sur ce point Mongoin (D.), « Du présidentielisme majoritaire au primo-ministériisme minoritaire ? Quelques brèves réflexions sur une situation politique inédite », *JP Blog*, 6 février 2025 (<https://blog.juspoliticum.com/2025/02/06/du-presidentielisme-majoritaire-au-primoministerialisme-minoritaire-quelques-breves-reflexions-sur-une-situation-politique-inedite-par-david-mongoin/>).

[76] Proposition de loi visant à renforcer le parcours inclusif des élèves en situation de handicap, n° 439, déposée le mardi 15 octobre 2024.

[77] Ané (C.), Battaglia (M.), *et alii.*, art. cit.

[78] Proposition de loi visant à lutter contre les déserts médicaux, n° 966, déposée le jeudi 13 février 2025.

[79] Proposition de loi visant à améliorer l'accès aux soins dans les territoires, n° 494, déposée le vendredi 28 mars 2025.

[80] Carré de Malberg (R.), *op. cit.*, t.1, p. 379.

[81] Pour reprendre les termes de Manon Altwegg-Boussac (*Les changements constitutionnels informels*, Institut Universitaire Varenne, « collection des thèses », Nanterre, 2013).

[82] À l'exception de celles relevant de l'article 53 de la Constitution, des lois de finance et de financement de la sécurité sociale, et de la loi d'urgence pour Mayotte.

[83] Groupe Ensemble pour la République.

[84] Groupe Socialistes et apparentés.

[85] Groupe Les Républicains.

[86] Groupe Socialistes, Écologistes et Républicains.

[87] Groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants.

[88] Groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen.