



HAL
open science

Le discours antiparlementariste saisi par le droit sous la Ve République

Chloë Geynet-Dussauze

► **To cite this version:**

Chloë Geynet-Dussauze. Le discours antiparlementariste saisi par le droit sous la Ve République. Colloque "l'antiparlementarisme", DROITS INTERNATIONAL, COMPARÉ ET EUROPÉEN / DICE UMR 7318, May 2021, Aix-en-Provence, France. hal-03746410

HAL Id: hal-03746410

<https://hal.science/hal-03746410>

Submitted on 5 Aug 2022

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.

LE DISCOURS ANTIPARLEMENTARISTE SAISI PAR LE DROIT

SOUS LA V^E RÉPUBLIQUE

Chloë GEYNET-DUSSAUZE

De prime abord, l'appréhension de « l'antiparlementarisme »¹ par le juriste peut surprendre tant cet objet semble s'inscrire dans une logique purement politique. Traditionnellement désigné comme une attitude ou un mouvement péjoratifs, celui-ci n'est d'ailleurs défini par aucun dictionnaire juridique. Son analyse sémantique se complique, de surcroît, lorsqu'il est affublé de divers adjectifs tels que « plébiscitaire », « réformiste », « populaire »², « autoritaire »³ ou encore « anarchiste »⁴. L'absence de critères précis permettant son identification érige la qualification de ce phénomène en un outil de rhétorique politique puissant, dont l'ensemble des acteurs constitutionnels paraît dépositaire⁵. S'il est, en effet, souvent décrit comme un fait politique, l'antiparlementarisme est avant tout un discours politique. Il est la manifestation, écrite ou orale, d'un « état d'esprit que l'on retrouve comme une constante tout au long de notre histoire politique depuis 1789 »⁶ et qui se traduit par une hostilité au régime parlementaire ainsi qu'aux hommes politiques qui le composent. En France, cette « maladie récurrente »⁷ paraît intrinsèque au régime représentatif. Son déploiement historique n'est cependant pas linéaire : le discours antiparlementariste se retrouve avec plus ou moins de force et d'intensité selon les périodes, atteignant son paroxysme sous la III^e République⁸. Alors que la perception de ce discours a pu évoluer, « les formes, les mots, les images de l'antiparlementarisme empruntent à une grammaire qui, sans être figée, n'en comporte pas moins des invariables »⁹. Depuis près de deux siècles¹⁰, l'antiparlementarisme est nourri par l'image – largement portée et relayée par les médias d'opinion – d'élus perçus comme profiteurs, corrompus, obstrueteurs et déconnectés des réalités sociales.

¹ La chose a finalement existé bien avant le mot, l'invention du substantif « antiparlementarisme » étant attribué à Maurice Barrès, en 1912, tandis qu'« antiparlementaire, à la fois adjectif et substantif, [est], lui, apparu dès les années 1850 » (J.-C. CARON, « Un mal français ? Quelques remarques sur la généalogie de l'antiparlementarisme », *Parlement[s]*, 2013/3, n° HS 9, p. 24).

² J. DEFASNE, *L'antiparlementarisme en France*, Puf, 1990, p. 124.

³ B. JOLY, « Une manifestation de l'antiparlementarisme de l'extrême-gauche : la ligne républicaine pour la révision de la constitution (1883-1884) », in J. GARRIGUES *et alii* (dir.), *Assemblées et parlements dans le monde du Moyen Âge à nos jours*, CHPP, Palais-Bourbon, 2010, p. 1404.

⁴ J.-C. CARON, J. GARRIGUES, « Introduction », *Parlement[s]*, 2013/3, n° HS 9, p. 12.

⁵ L'argument est, en effet, fréquemment mobilisé par les parlementaires qui accusent le Gouvernement de tenir un discours antiparlementariste : « De fait, la manière cavalière dont l'exécutif traite, je dirai même maltraite notre assemblée nourrit l'antiparlementarisme en général et la déconsidération du Sénat en particulier » (M. BOUTANT, *JO Sénat*, séance du 25 mars 2009, p. 3356) ; « Il est insupportable que, comme pour le texte relatif à la transparence de la vie politique, le Gouvernement soit complice d'une campagne médiatique cultivant un antiparlementarisme injuste et dévastateur » (J. MÉZARD, *JO Sénat*, séance du 18 septembre 2013, p. 8617) ; ou encore : « De manière générale, le Gouvernement reprend les vieilles ritournelles antiparlementaristes » (G. BARBIER, *JO Sénat*, séance du 4 août 2017, p. 3578). Mais il est aussi mobilisé par le Gouvernement, en particulier pour fustiger des parlementaires obstrueteurs : « J'espère que nous allons nous retrouver, monsieur Chassaigne avec la même volonté de réfléchir à la réforme du règlement afin que nous puissions travailler dans de meilleures conditions ! Ne faites pas de l'antiparlementarisme comme vous en avez fait ! Je regrette vraiment que vous vous prêtiez à ce jeu ! (M. FESNEAU, *JOAN*, 1^{re} séance du 22 avril 2018, p. 1659-1660).

⁶ J. DEFASNE, *L'antiparlementarisme en France*, *op. cit.*, p. 5.

⁷ B. JEANNEAU, « L'antiparlementarisme d'hier à aujourd'hui », *Pouvoirs*, 1993, n° 64, p. 24.

⁸ La III^e République est, en effet, particulièrement marquée par des courants antiparlementaristes (notamment le Boulangisme), « sur fond de corruption parlementaire, dans un contexte économique déprimé et dans un climat de xénophobie en recrudescence » (B. JEANNEAU, « L'antiparlementarisme d'hier à aujourd'hui », *ibid.*). Voir également en ce sens : J. DEFASNE, *L'antiparlementarisme en France*, Puf, 1990, *op. cit.* ; J. GARRIGUES, « Le boulangisme est-il antiparlementaire ? », *Parlement[s]*, 2013/3, n° HS 9, p. 49-58.

⁹ J.-C. CARON, J. GARRIGUES, « Introduction », *op. cit.*, p. 10.

¹⁰ J.-C. CARON, J. GARRIGUES, *ibid.*

La difficulté à appréhender le discours antiparlementariste tient également à la pluralité de ce dernier, qui revêt des formes diverses¹¹ : il peut tendre à critiquer la représentation politique dans son ensemble, ou bien à condamner les abus et les faiblesses du système parlementaire en vue de le rendre plus performant, ou encore à fustiger le comportement de certains parlementaires, résultant, la plupart du temps, de leurs « privilèges »¹², de leur absentéisme ou du tumulte régnant au sein des hémicycles et qui confère à ces derniers « des allures de cirque »¹³. S'il émane généralement d'une poignée de citoyens, l'antiparlementarisme connaît, en outre, une diversité d'auteurs, parmi lesquels – et c'est sans doute le plus surprenant – des parlementaires, à l'instar des députés allemands d'extrême gauche et d'extrême droite des années 1920 dont la détermination à « utiliser le Parlement pour le détruire »¹⁴ a entraîné la chute du Reichstag. Par la diversité de ses formes, la pluralité de ses manifestations et l'hétérogénéité de ses tenants, le discours antiparlementariste apparaît polymorphe, fragilisant ainsi son abord.

L'actualité constante et les enjeux que soulève le discours antiparlementariste ne peuvent cependant laisser le juriste indifférent. L'antiparlementarisme constitue, en effet, une préoccupation permanente – voire croissante¹⁵ – des Présidents des assemblées parlementaires, particulièrement visible dans leurs discours de vœux à la presse¹⁶. Très récemment, les conclusions du grand débat national rapportaient que 74 % des Français ne faisaient pas confiance aux sénateurs, ce chiffre grimpa à 77 % en ce qui concernait les députés. Ils seraient « trop payés », « trop nombreux », « inutiles » ou « déconnectés »¹⁷. De la même manière, en 2020, un rapport de l'Assemblée nationale relatif à l'immunité parlementaire constatait l'apparition d'un antiparlementarisme « croissant » et « agressif », ne correspondant « à aucun mouvement organisé mais répond[ant] à des délinquances individuelles », fait « assez nouveau sous la V^e République », qui se traduit « par des atteintes aux permanences locales des députés et vont jusqu'à des agressions physiques contre des élus »¹⁸. Ce discours endémique et sa traduction en actes fragilisent donc le régime représentatif dans son ensemble.

L'objectif de ces libres propos est de s'interroger sur la capacité du juriste à appréhender ce phénomène. La V^e République semble, à cet égard, nourrir un paradoxe. Fortement imprégnée du discours antiparlementariste du général de Gaulle, elle se caractérise par un « antiparlementarisme

¹¹ J.-C. CARON, « Un mal français ? Quelques remarques sur la généalogie de l'antiparlementarisme », *op. cit.*, p. 25.

¹² J. MARTIN, « 10 députés en colère : “Abolissons nos privilèges !” », *L'Obs*, 20 juin 2013. Des députés français de droite et de gauche avaient, à ce titre, évoqué la suppression de leurs « privilèges », après la célèbre affaire Cahuzac.

¹³ V. MARINESE, « L'obstruction parlementaire disparaîtra... Bon débarras ? », *Politeia*, 2009, n° 16, p. 304.

¹⁴ N. PANTIN, « Députés antiparlementaires. Théories et pratiques de l'antiparlementarisme chez les députés du Reichstag sous la République de Weimar », *Siècles*, 2010, n° 32, p. 32.

¹⁵ Le Président du Sénat, Gérard Larcher, évoque fréquemment « la montée d'un antiparlementarisme préoccupant pour la démocratie » (G. LARCHER, Réunion du 7 décembre 2017 du Bureau du Sénat, en ligne [<https://www.senat.fr/presse/cp20171207b.html>]). Face à l'ampleur présumée de ce dernier, certains parlementaires européens avaient d'ailleurs « appelé à une action européenne pour lutter contre ce phénomène » (Rapport d'information fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par la mission d'information sur les Parlements de pays européens, par P. GÉLARD et J.-C. PEYRONNET, *Doc. Sénat*, 25 juillet 2007, p. 157).

¹⁶ Tandis que, le 16 janvier 2019, le Président de l'Assemblée nationale, Richard Ferrand, évoquait la nécessité de lutter contre « le vieil antiparlementarisme », le Président du Sénat soulignait, de son côté, le devoir de ne « rien céder à la vague d'antiparlementarisme » (24 janvier 2018).

¹⁷ Voir en ce sens : M. RESCAN, « Députés et sénateurs dans le viseur du grand débat national », *Le Monde*, 24 janvier 2019.

¹⁸ S. SUR, in Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information (1) relative à l'immunité parlementaire, présenté par S. HUYGHE et A. TOURRET, 12 février 2020, *Doc. AN*, p. 235. À titre d'exemple, en février 2019, une tentative d'incendie a eu lieu au domicile du Président de l'Assemblée nationale, Richard Ferrand. Quelques mois après la publication de ce rapport, le 7 septembre 2020, le Gouvernement adoptait une circulaire complétant les mesures déjà en place afin de lutter contre l'agression d'élus (parlementaires et locaux).

constitutionnel »¹⁹ se traduisant par la mise en place d'une forme de tutelle organique de l'exécutif envers le Parlement (I). Aujourd'hui encore, cet antiparlementarisme est particulièrement prégnant au sein de l'exécutif, entraînant de fait une remise en cause de la capacité des Chambres à faire exister le principe de la représentation parlementaire. Le Parlement étant réduit à des fonctions précises et prédéterminées, celui-ci n'apparaît plus comme le premier organe représentatif de la volonté nationale. À côté de cet antiparlementarisme structurel, la V^e République connaît fréquemment des épisodes de lutte contre le discours antiparlementariste, par la mobilisation de règles juridiques propres à en limiter le déploiement (II). Si le discours antiparlementariste et le phénomène politique qui en découle ne se laissent pas toujours appréhender comme des objets rationnels, l'édiction ou la modification de règles sont ici envisagées comme des moyens de régulation à leur encontre. Il apparaît, dès lors, paradoxal que le droit vienne ainsi au secours des parlementaires, alors même que le cadre institutionnel prévu semble consacrer une forme d'antiparlementarisme. L'objectif est donc de comprendre comment la lutte contre l'antiparlementarisme conjoncturel qui jaillit « par bouffées »²⁰ s'insère dans ce régime structurellement antiparlementariste. Les libres réflexions menées illustrent ainsi toutes les potentialités et les limites du droit, sous la V^e République, face à un discours politique particulièrement imprégné dans l'inconscient collectif français.

I. LA CONSÉCRATION PAR LE DROIT DU DISCOURS ANTIPARLEMENTARISTE SOUS LA V^E RÉPUBLIQUE

En 2013, lorsque David Bellamy se demande si le gaullisme est une critique du régime d'assemblée, il aboutit à la conclusion que « le gaullisme est bien un antiparlementarisme », certainement « le seul qui ait abouti ! »²¹. D'abord par tradition familiale, Charles de Gaulle apparaît, en effet, imprégné de l'antiparlementarisme nationaliste de la III^e République. Sa pensée est, ensuite, confortée dans les années 1930, l'incitant à condamner un Parlement qui empêche l'exécutif de gouverner et qui est, selon lui, composé d'élus si aveuglés par leur intérêt particulier qu'ils en perdent de vue l'intérêt national²². Sans tomber dans un discours haineux, à compter de la Libération, le général tente de mettre en place une réforme du système parlementaire, en vain. Rapidement, il apparaît pour une majorité d'élus de la nation comme « un chantre de l'antiparlementarisme »²³, en particulier à l'issue du discours de Bayeux²⁴. Depuis la fin du XIX^e siècle, toute critique visant à remettre en cause la prépondérance du Parlement est assimilée à un discours antiparlementariste. En ce sens, le discours du général de Gaulle se veut résolument comme tel, avec une dimension spécifique « de type plébiscitaire »²⁵, tendant à rechercher le renforcement de l'exécutif. Avec de plus en plus d'insistance, il condamne les excès du « parlementarisme absolu »²⁶ et du « régime des partis »²⁷, jusqu'en 1958, où il parvient finalement

¹⁹ T. POUTHIER, « L'antiparlementarisme constitutionnel », in *Constitution française, Constitution polonaise. Réflexions à l'occasion d'un anniversaire*, 23 novembre 2018, Palais du Luxembourg.

²⁰ J. DEFASNE, *L'antiparlementarisme en France*, *op. cit.*, p. 19.

²¹ D. BELLAMY, « Le gaullisme fut-il une critique du régime d'assemblée ? », *Parlement[s]*, 2013/3, n° HS 9, p. 124.

²² D. BELLAMY, *ibid.*, p. 115.

²³ J.-C. CARON, J. GARRIGUES, « Introduction », *op. cit.*, p. 19.

²⁴ Prononcé le 16 juin 1946, ce discours permet au général de Gaulle d'exposer son projet de Constitution, offrant ainsi une critique, désormais célèbre, du parlementarisme.

²⁵ B. JOLY, « Une manifestation de l'antiparlementarisme de l'extrême-gauche : la ligue républicaine pour la révision de la constitution (1883-1884) », *op. cit.*, p. 1405.

²⁶ C. DE MALBERG, *La Loi, expression de la volonté générale*, Librairie du Recueil Sirey, 1931, p. 196.

²⁷ Lors du Conseil des ministres du 21 novembre 1962, le général de Gaulle affirme, par exemple, vouloir « briser les partis » (cité par M. COTTA, « Partis et Parlement sous la V^e République », *Pouvoirs*, janvier 1978 (décembre 1982), n° 4, p. 21). D'emblée, les parlementaires se montrent vigilants à cet égard, comme le démontre l'allocation du Président de l'Assemblée nationale, Jacques Chaban-Delmas, en 1958 : « L'Assemblée dans son ensemble, comme chacun de vous, mes chers collègues, en particulier, devra veiller à conserver le contact avec les réalités nationales, régionales et locales et faire percevoir clairement l'accomplissement de sa mission, en un mot, obtenir et conserver l'estime de l'opinion

à consacrer un « antiparlementarisme constitutionnel »²⁸. *In fine*, la Constitution du 4 octobre tire les leçons de l'antiparlementarisme gaulliste. Plus qu'un parlementarisme « rationalisé », c'est un parlementarisme « brisé »²⁹ ou rompu qui est, dès lors, consacré.

Outre la prépondérance générale conférée à l'exécutif dans la procédure législative et dans le déclenchement des mécanismes de la responsabilité politique du Gouvernement, le Parlement apparaît sous tutelle organique de ce dernier, perdant ainsi sa traditionnelle autonomie. Comme le démontre Tristan Pouthier, cette mise sous tutelle est particulièrement visible à deux niveaux : d'une part, en ce qui concerne l'encadrement de la formation des Chambres (*via* un contrôle inédit des élections parlementaires opéré par le Conseil constitutionnel) ; d'autre part, en ce qui concerne l'encadrement de la vie intérieure des Chambres (notamment à travers le contrôle de constitutionnalité du Règlement des assemblées parlementaires par le juge constitutionnel)³⁰. L'objectif est de réduire – avec « fermeté »³¹ – le Parlement à des fonctions prédéterminées, en précisant « dans quels cas vote un parlementaire et dans quelles conditions s'exerce son droit d'initiative »³². En 1959, lors des discussions relatives au Règlement définitif de l'Assemblée nationale, le député Jean de Broglie fait part de sa crainte que « le poids des hommes et leur tempérament » conduisent la nouvelle Constitution « dans le sens d'un régime présidentiel » et que le Parlement cesse « d'être le temple du pouvoir législatif pour devenir une sorte de temple du vague à l'âme législatif », rappelant que ce dernier « exprime totalement le pays, c'est-à-dire, d'une part sa volonté, d'autre part, ses sentiments ; sentiments qui sont souvent passagers, souvent excessifs, parfois injustes, mais qui n'en sont pas moins la chair de la nation. Et nous devons pouvoir exprimer ici à la fois, par notre fonction législative, la volonté de la nation et, également, les sentiments du corps électoral »³³. L'antiparlementarisme constitutionnel consacré en 1958 a finalement eu raison de cette idée : sous la V^e République, le Parlement n'apparaît plus comme le premier organe représentatif de la volonté nationale. En n'imposant qu'une faible légitimation du Gouvernement et de ses actions par le Parlement, la logique antiparlementariste ne confère qu'une influence négative aux assemblées, réduites à une simple capacité de réaction et non d'impulsion. Le renversement initial de la logique de prédominance opéré au détriment du Parlement s'accélère, ensuite, en pratique, dès 1962, avec l'apparition du fait majoritaire³⁴. S'installe ainsi effectivement un système de gouvernement à « captation présidentielle »³⁵, instrumentalisant les ressorts du parlementarisme. La remise en cause manifeste du parlementarisme par le général de Gaulle transparaît, une nouvelle fois, lors de la conférence de presse du 31 janvier 1964, durant laquelle il lie définitivement le principe représentatif au président de la République, en indiquant que l'esprit de la Constitution consiste, « tout en gardant un Parlement législatif, à faire en sorte que le pouvoir

publique sans laquelle le régime parlementaire et, avec lui, la V^e République, seraient assurément promis à leur perte. À cet égard et sans que les partis politiques aient à disparaître, car ils ont à jouer un rôle nécessaire mais sans rapport avec le précédent, rien ne doit rappeler le trop fameux « régime des partis » et nous devons être les premiers à en fournir la preuve » (*JOAN*, séance du 11 décembre 1958, p. 19).

²⁸ T. POUTHIER, « L'antiparlementarisme constitutionnel », *op. cit.*

²⁹ D. BELLAMY, « Le gaullisme fut-il une critique du régime d'assemblée ? », *op. cit.*, p. 122.

³⁰ T. POUTHIER, « L'antiparlementarisme constitutionnel », *op. cit.*

³¹ M. HABIB DELONCLE (rapporteur), *JOAN*, séance du 26 mai 1959, p. 554.

³² M. DEBRÉ, *ibid.*, p. 557.

³³ J. DE BROGLIE, *ibid.*, p. 561.

³⁴ Apparu à la suite de la motion de censure adoptée à l'encontre du Gouvernement de Georges Pompidou et de la dissolution de l'Assemblée nationale qui s'en est suivie, le fait majoritaire est traditionnellement défini « par l'union du gouvernement et de la majorité dans l'exercice du pouvoir, par leur solidarité réciproque » (J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, Université Paris I, 2004, p. 467). Comme le souligne David Bellamy, « en maintenant le gouvernement Pompidou malgré la motion de censure et en prononçant la dissolution de l'Assemblée nationale, de Gaulle poursuit sa remise en cause du parlementarisme et gagne la partie dans ce que Serge Berstein a appelé « un 16 mai à rebours » » (D. BELLAMY, « Le gaullisme fut-il une critique du régime d'assemblée ? », *op. cit.*, p. 124).

³⁵ A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? », *Jus Politicum*, 2011, n° 6, p. 29-30.

ne soit plus la chose des partisans mais qu'il procède du peuple, ce qui implique que le Chef de l'État, élu par la Nation, en soit la source et le détenteur »³⁶.

L'antiparlementarisme gaulliste a durablement imprégné les institutions de la V^e République et demeure, aujourd'hui encore, prégnant au sein de l'exécutif, dont il découle « un manque d'égards »³⁷ croissant du Gouvernement français pour le Parlement. Outre la multiplication du recours aux ordonnances et la croissante accélération de la navette parlementaire par le déclenchement quasi-systématique de la procédure accélérée, le Gouvernement « perturbe le bon déroulement du travail législatif »³⁸ par l'oubli des questions d'actualité, l'inscription à l'ordre du jour de textes avant même leur transmission officielle au Parlement, le recours répété aux réserves de vote et au vote bloqué, les demandes multiples de seconde délibération, le dépôt d'amendements tardifs (y compris après qu'un accord sur le texte fut trouvé en commission mixte paritaire³⁹) ou encore la tentative d'instauration d'une commission de réécriture « indépendante » d'un texte alors en discussion au Parlement⁴⁰. Plus encore, cet antiparlementarisme constitutionnel structure également l'action du président de la République. En 2019, lorsqu'Emmanuel Macron initie et organise le grand débat national, il n'envisage nullement la participation du Parlement à cet exercice de démocratie « discursive »⁴¹. L'antiparlementarisme structurel alors en marche l'incite à refuser un quelconque rôle aux assemblées, renforçant, de la sorte, l'antiparlementarisme des citoyens par la négation du Parlement en tant que lieu de la représentation et, par-là, de la délibération. Le Président se positionne comme le seul acteur constitutionnel apte à engager et à mener ce « grand débat national ». De même, le 25 juin 2020, lors du déclenchement des procédures de contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19, le président de la République décide, en parallèle, d'installer une Mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise Covid-19 et sur l'anticipation des risques pandémiques, devant lui « rendre compte régulièrement de l'avancée de ses travaux »⁴² et lui remettre deux rapports. Inédite, cette mission d'information mandatée par le chef de l'État s'apparente à un auto-contrôle par l'exécutif, qui concurrence directement l'activité de contrôle menée au sein des Chambres, dont le périmètre d'action a, par ailleurs, été réduit par le Gouvernement et le Conseil constitutionnel⁴³. De manière symptomatique, l'antiparlementarisme présidentiel apparaît manifeste dans la lettre de mission du président de la République à Didier Pittet, président de ladite Mission, lorsqu'il affirme que le travail réalisé permettra « à chaque Français d'avoir accès à une information transparente, complète, et lucide qui rappelle les faits, les remette en perspective et élabore des propositions »⁴⁴, comme si le travail parlementaire ne pouvait correspondre à cette description. L'ingénieuse gausserie présidentielle est poussée jusqu'à affirmer que l'institution de cette Mission permettra un

³⁶ C. DE GAULLE, *Discours et messages*, Tome 4, *Pour l'effort. 1962-1965*, Plon, 1970, p. 164.

³⁷ M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Dalloz, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2006, p. 283.

³⁸ *Refaire la démocratie*, par C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Doc. AN*, n° 3100, 2 octobre 2015, p. 106.

³⁹ Voir en ce sens : M. TORRENTE, « Passe-sanitaire : un accord et une exception », *Blog Les cuisines de l'Assemblée, Le Monde*, 26 juillet 2021.

⁴⁰ En novembre 2020, le Gouvernement a, en effet, tenté d'instaurer une commission dite indépendante, donc extérieure au Parlement, pour réécrire l'article 24 de la proposition de loi sécurité globale. Cette tentative de « contournement » de l'institution parlementaire a suscité de nombreuses critiques des parlementaires, y compris de la majorité.

⁴¹ J.-F. KERLÉO, « Ce que le débat national nous dit de nos institutions politiques », *Blog Jus Politicum*, 8 avril 2019. En outre, les conditions d'organisation du débat ont fait l'objet de diverses critiques, en particulier de la part de la Commission nationale du débat public, qui n'a finalement pas souhaité poursuivre sa mission au-delà de la phase de préparation, « constatant que celle-ci ne pouvait être exercée en toute indépendance » (Rapport annuel de la Commission nationale du débat public de 2018, p. 7). Voir en ce sens : C. GEYNET-DUSSAUZE, « La contribution de la Commission nationale du débat public à la démocratie environnementale », *RDP*, 2020, n° 4, p. 979-981.

⁴² Lettre de mission du Président de la République au Professeur Didier Pittet, Paris, 25 juin 2020.

⁴³ Voir en ce sens : M. ALTWEGG-BOUSSAC, « “Un mal qui répand la terreur” : l'information du Parlement », *Blog Jus Politicum*, 18 mai 2020.

⁴⁴ Lettre de mission du président de la République au Professeur Didier Pittet, *op. cit.*

renforcement de la confiance des Français envers leurs institutions⁴⁵. L'antiparlementarisme ainsi mis en œuvre par l'exécutif semble, paradoxalement, tout à fait contradictoire avec une telle ambition.

L'antiparlementarisme originel consacré en 1958 a ainsi durablement marqué le paysage politique français. Si sa prégnance au sein de l'exécutif est manifeste, il a aussi progressivement été intériorisé et assimilé par les membres des assemblées parlementaires. Comme le constatait Georges Berlia, en 1959, « extirper de nos traditions cette souveraineté parlementaire, ce régime ultra-représentatif », ne pouvait être entrepris « que sous un certain climat d'antiparlementarisme propice à quelques excès maladroits qu'il conviendrait maintenant de dominer »⁴⁶. Afin de pallier les conséquences de cet antiparlementarisme structurel dominant sous la V^e République – justifié par des circonstances qui ont disparu – et de limiter la résurgence d'un antiparlementarisme plus conjoncturel, il est, en effet, fréquemment envisagé d'édicter ou de modifier des règles constitutionnelles ou législatives. Le droit ne sert plus alors la mise en œuvre du discours antiparlementariste mais est, à l'inverse, mobilisé en faveur de la lutte à son encontre.

II. LA LIMITATION PAR LE DROIT DU DISCOURS ANTIPARLEMENTARISTE SOUS LA V^E RÉPUBLIQUE

L'un des principaux objectifs de la dernière révision constitutionnelle était de « renforcer le Parlement », essentiellement par un desserrement de l'étau du parlementarisme rationalisé « qui participe, aujourd'hui, d'une singularité française peu enviable au regard des principes mêmes de la démocratie »⁴⁷. La volonté de restreindre l'antiparlementarisme originel est fréquemment pensée sur un mode identique à celui de sa création, à savoir, par une révision de la norme suprême et des règlements des assemblées parlementaires⁴⁸. Louables au regard des objectifs poursuivis, les modifications apportées ne sont cependant pas parvenues à atténuer le fléau qu'elles entendaient combattre et ont même, parfois, produit l'effet inverse de celui escompté, par un encouragement du phénomène sous sa forme conjoncturelle⁴⁹. Plus de dix ans après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'antiparlementarisme demeure, en effet, toujours aussi implanté au sein du paysage institutionnel, démontrant, d'une part, les limites du droit constitutionnel écrit et, d'autre part, la force de l'environnement culturel propre à la V^e République. Malgré de nombreuses révisions constitutionnelles et de multiples réformes des règlements des assemblées délibérantes, cette culture institutionnelle marquée par un antiparlementarisme latent demeure profondément ancrée dans les *habitus*. Façonnée par l'histoire constitutionnelle et politique et par l'idéologie fondatrice du système politique en vigueur, elle conditionne – voire contraint – le comportement de l'ensemble des acteurs constitutionnels. En dépit des évolutions consacrées dans la norme fondamentale, ces nouvelles règles sont confrontées à « l'insoutenable autonomie du politique »⁵⁰.

⁴⁵ Lettre de mission du président de la République au Professeur Didier Pittet, *ibid.*

⁴⁶ G. BERLIA, « La Constitution et les débats sur les règlements des assemblées parlementaires », *RDP*, 1959, p. 570.

⁴⁷ Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République présidé par É. BALLADUR, *Une V^e République plus démocratique*, 29 octobre 2007, p. 3.

⁴⁸ Déjà, en 1926, Joseph-Barthélémy affirmait que « la crise du parlementarisme est avant tout une crise de méthode, donc, dans une large mesure, une question de Règlement » (*JO Chambre des députés*, 16 juillet 1926, p. 2884).

⁴⁹ En 2009, le Président de l'Assemblée nationale, Bernard Accoyer, plaidait, par exemple, en faveur du temps législatif programmé en le présentant comme un instrument capable de « répondre à la nouvelle flambée d'antiparlementarisme » (Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution (n° 1546) de M. Bernard Accoyer tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, par J.-L. WARSMANN, *Doc. AN*, 30 avril 2009, p. 30). Néanmoins, certaines applications entraîneront un effet inverse, que l'on songe notamment à la poursuite du Président de l'Assemblée nationale par les parlementaires de l'opposition, en septembre 2010, scandant avec force « Démission ! Démission ! », jusqu'aux portes de l'Hôtel de Lassay. Largement relayée par les médias, cette image a relancé une vague d'antiparlementarisme regretté par les élus. Par la suite, d'autres applications du temps législatif programmé ont également œuvré en ce sens.

⁵⁰ G. VEDEL, « Le hasard et la nécessité », *Pouvoirs*, 1989, n° 50, p. 27.

Tant que la culture institutionnelle ne parviendra pas à se départir de son antiparlementarisme originel, ce dernier aura donc bien du mal à se trouver atténué.

La permanence structurelle du discours antiparlementariste constitue, en outre, un terreau favorable à sa forme conjoncturelle qui, émanant des citoyens, jaillit « par bouffées »⁵¹, eu égard au contexte économique et social, mais aussi en réaction aux « affaires médiatiques » impliquant des parlementaires. Le Parlement réagit alors, lui aussi, par à-coups, estimant que pour limiter le déploiement du discours antiparlementariste au sein de la société et pour « redonner la confiance au peuple, lever la suspicion, il est plus que jamais nécessaire de voter des textes forts »⁵². Outre les démonstrations « d'exemplarité » dont les parlementaires rappellent souvent l'importance⁵³, la meilleure réponse à cette forme de discours antiparlementariste demeure, pour eux, une nouvelle fois, essentiellement juridique. Après l'affaire Cahuzac, par exemple, une série de lois organique et ordinaires relatives à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, ainsi qu'à la transparence de la vie publique ont été adoptées⁵⁴. Dans leur quête, les députés et les sénateurs tentent d'agir sur les deux principaux points d'attaches du discours antiparlementariste, qui tiennent, d'une part, à la transparence de la vie politique et, d'autre part, à des éléments de visibilité de cette dernière. La transparence constitue, en effet, le premier moyen visant à contrer l'argument de corruption des parlementaires⁵⁵. L'institution de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et le développement de la déontologie politique vont, par exemple, en ce sens⁵⁶. La lutte contre certains éléments de visibilité favorisant le discours antiparlementariste tend, quant à elle, à limiter l'absentéisme des parlementaires (*via* l'instauration d'obligations de présence) et à rénover l'image du travail parlementaire (notamment par un renouvellement des méthodes de publicité des travaux⁵⁷).

⁵¹ J. DEFASNE, *L'antiparlementarisme en France*, *op. cit.*, p. 19.

⁵² A. CHASSAIGNE, *in* Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale (n° 788), par M. BROTHERRON, *Doc. AN*, 20 février 2019, p. 39.

⁵³ Voir notamment en ce sens : Discours de G. LARCHER, 2 octobre 2017, en ligne [https://www.senat.fr/presidence/discours/discours_2017/2017_10_02_discours_election_gl.html] ;

H. SAULIGNAC, *in* Compte rendu de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, *Doc. AN*, 20 février 2019, séance de 9 h 30, p. 8. Comme Denis Baranger a pu le rappeler, « s'il existe aujourd'hui – à en croire les sondages d'opinion – un danger croissant de retour de l'antiparlementarisme, de la défiance envers les élus, voire des idéologies anti-démocratiques, c'est aux Assemblées parlementaires qu'il revient d'être les premières, par leur exemplarité, à combattre ces fléaux » (D. BARANGER, *in* Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, En conclusion des travaux d'une mission d'information (1) relative à l'immunité parlementaire, *op. cit.*, p. 184).

⁵⁴ Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, *JORF* n° 0284 du 7 décembre 2013 ; Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, *JORF* n° 0238 du 12 octobre 2013.

⁵⁵ Voir en ce sens : J.-F. KERLÉO, *La transparence en droit. Recherche sur la formation d'une culture juridique*, Mare & Martin, 2016, 996 p.

⁵⁶ Voir en ce sens : J.-P. DEROSIER, *La déontologie politique*, Université de Lille, 5^e FORINCP, Juin 2019 ; J.-F. KERLÉO, *La déontologie politique*, LGDJ, 2021, 216 p. La mission confiée aux déontologues des Chambres se révèle, par ailleurs, parfois délicate, comme l'illustre le rapport d'activité de 2020 du déontologue de l'Assemblée nationale, Agnès Roblot-Troizier qui évoque notamment « des débuts chaotiques » en matière de contrôle des frais de mandat des députés (A. ROBLOT-TROIZIER, *Le temps de l'appropriation des réformes déontologiques à l'Assemblée nationale*, p. 100). Comme l'a souligné le sénateur Pierre-Yves Collombat, « à l'inutilité pénalisante du Parlement vient s'ajouter le soupçon d'immoralité des élus à laquelle des lois de moralisation de la vie publique successives sont censées répondre » (Position personnelle du rapporteur à propos de la commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République, par M. Pierre-Yves COLLOMBAT, *Doc. Sénat*, 4 octobre 2018, p. 113).

⁵⁷ Outre l'ouverture de la publicité aux commissions parlementaires, le développement de la chaîne parlementaire et des sites internet des assemblées à partir des années 2000 est, à ce titre, particulièrement intéressant (voir en ce sens : J. CHIBOIS, « Combattre l'antiparlementarisme au début du XXI^e siècle. Enjeux médiatiques à l'administration de l'Assemblée nationale », Journée d'étude « Configurations populistes 2 », EHESS, Paris, 5 avril 2016). La création de

Malgré l'évolution « favorable »⁵⁸ du cadre législatif, l'antiparlementarisme conjoncturel subsiste. Si un encadrement textuel croissant de ce discours se révèle, en pratique, souvent trop rigide et inadapté à la nature intrinsèquement politique de ce dernier, qui ne peut complètement se laisser saisir par le droit, le problème est peut-être ailleurs. En effet, comme le souligne le Président de l'Assemblée nationale, désormais, « le vieil antiparlementarisme se fonde dans un vaste rejet anti-tout »⁵⁹. Les temps modernes paraissent marqués par un dépassement du seul discours antiparlementariste pour un rejet de la classe politique dans son ensemble. Des mesures préventives protégeant davantage le Président de la République, le Premier ministre ou les ministres dans leurs déplacements⁶⁰, les parlementaires apparaissent, dès lors, comme une forme « d'exutoire »⁶¹ à une hostilité plus générale. Face à la contestation des lois, les députés sont localement en première ligne, ce qui confère une visibilité accrue à l'antiparlementarisme. En outre, les élus locaux sont également confrontés à un accroissement de la violence à leur rencontre, qui a plus que triplé en 2020⁶². Plus qu'une hostilité au parlementarisme, la France connaît surtout un mouvement « anti-gouvernants ». Qu'importe l'échelle et le lieu d'exercice du pouvoir, la simple détention d'une partie de ce dernier en fait une cible de la défiance sociétale, à laquelle est rattachée un imaginaire collectif défavorable aux élus de la République.

Ce rejet n'est, par ailleurs, pas propre au régime parlementaire⁶³, mais paraît s'inscrire dans la crise de confiance, plus globale, qui affecte le système représentatif. Pour tenter d'endiguer celle-ci et de renouveler le lien de verticalité, un rapprochement entre les citoyens et leurs représentants est fréquemment recherché. Afin de « décriper »⁶⁴ leurs relations, des dispositifs permettant aux citoyens de s'impliquer et de peser davantage dans la prise de décision politique sont sollicités et font l'objet de tentatives de rénovation, à l'instar des procédés référendaires ou des modalités d'exercice du droit de pétition⁶⁵. Pour les parlementaires, la nécessité « absolue » de lutte contre

la chaîne parlementaire a expressément vocation à « mieux valoriser les travaux des assemblées » (Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur la proposition de loi de Monsieur Laurent Fabius portant création de la chaîne parlementaire (n° 1996), par D. MATHUS, *Doc. AN*, 8 décembre 1999, p. 4). Elle permet notamment aux assemblées parlementaires de s'affranchir des relais journalistiques traditionnels.

⁵⁸ H. SAULIGNAC, *in* Compte rendu de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, *op. cit.*, p. 8.

⁵⁹ Lors de ses vœux à la presse du 16 janvier 2019.

⁶⁰ Au début des années 1960, les ministres étaient soumis à la vindicte d'une partie de la population (voir en ce sens : S. SUR, *in* Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, En conclusion des travaux d'une mission d'information (1) relative à l'immunité parlementaire, *op. cit.*). Celle-ci est aujourd'hui moins visible, dans la mesure où les ministres bénéficient d'une protection rapprochée. Les failles de cette protection peuvent exister et sont parfois visibles, comme ce fut le cas lorsque, en juin 2021, le président de la République, Emmanuel Macron, a été giflé par un individu lors d'un déplacement dans la Drôme.

⁶¹ P.-Y. COLLOMBAT, *in* Rapport d'information fait au nom de la mission d'information (1) sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017, par H. CABANEL et P. BONNECARRÈRE, *Doc. Sénat*, Tome II, 17 mai 2017, p. 11. Le mouvement des gilets jaunes exprimait, par ailleurs, un discours, certes, antiparlementariste mais ses actes visaient également les membres de l'exécutif, faisant état de la globalité de la contestation.

⁶² Mission « flash » sur les entraves opposées à l'exercice des pouvoirs de police des élus municipaux, par M. P. GOSSELIN et Mme N. MOUTCHOU, *Doc. AN*, 14 avril 2021, p. 5.

⁶³ Voir en ce sens : A. BACHERT-PERETTI, « L'antiparlementarisme aux États-Unis », dans cet ouvrage.

⁶⁴ J.-M. DENQUIN, *in* Rapport d'information fait au nom de la mission d'information (1) sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁵ Voir, par exemple, en ce sens : Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi visant à instaurer la possibilité de référendums d'initiative citoyenne (n° 1558), par B. LACHAUD, *Doc. AN*, 13 février 2019. En août 2019, le projet de loi constitutionnelle Pour un renouveau de la vie démocratique (qui n'a pas abouti) prévoyait de consacrer un nouveau titre XI relatif à la participation citoyenne, comportant notamment une rénovation de la procédure, consacrée en 2008, du référendum d'initiative partagée. S'agissant du droit de pétition, celui-ci a connu une première évolution devant les assemblées parlementaires en 2020, où le Sénat, puis l'Assemblée nationale, ont mis en place une plateforme de dépôt

l'antiparlementarisme suppose qu'ils parviennent à s'« enrichir de cette expression citoyenne » et veillent à ce que ces instruments ne produisent pas un effet inverse de celui attendu, par un renforcement de « la méfiance »⁶⁶ vis-à-vis des députés et des sénateurs. De même, le développement des panels délibératifs, des mini-publics, des assemblées citoyennes, ou bien la mise en place de commissions parlementaires délibératives composées de citoyens tirés au sort s'inscrivent dans cette nécessité d'associer les citoyens à la discussion sur des thématiques précises et de répondre à l'exigence croissante de représentativité. Outre la visibilité accrue offerte par ces mécanismes aux volontés citoyennes, les citoyens ainsi « mis en situation de gouverner rencontr[ent] les vraies contraintes du pouvoir, cette “realpolitik” de tous les jours et sur tous les sujets, qui est le lot quotidien de ses élus »⁶⁷. Le discrédit profond des parlementaires – et de la classe politique en général – est, en effet, aussi fonction du manque d'information relatif au travail législatif. Comme le résumait les propos de la députée Cécile Untermaier ; « il faut expliquer aux électeurs pourquoi nous n'arrivons pas à faire les choses »⁶⁸, l'instauration de ce type de procédures favorisant une meilleure prise de conscience citoyenne des réalités concrètes du travail effectué par les parlementaires.

*

Ainsi confrontée à un double discours antiparlementariste, la V^e République nourrit un paradoxe évident. Consacré en 1958 au sein de la norme suprême, « l'antiparlementarisme constitutionnel » structure, encore aujourd'hui, le jeu institutionnel et a fortement imprégné l'ensemble de ses acteurs. S'il a été un instrument de sa consécration, le droit semble cependant impuissant à s'en défaire, tant cette forme de discours apparaît endogène au système constitutionnel. Du fait de l'organisation générale des pouvoirs et de la persistance de la culture institutionnelle propre à la V^e République, tout se passe, finalement, comme si le Parlement était éternellement voué à expier sa prépondérance et ses « erreurs » passées. L'encadrement juridique institutionnel étant particulièrement marqué par ce discours, celui-ci constitue un terreau favorable à l'antiparlementarisme conjoncturel. Alors que les premières années de la V^e République ont connu une atténuation de ce dernier, son essor est désormais fréquemment regretté par les parlementaires. La vertu prophylactique de cette forme de discours incite les députés ainsi que les sénateurs à faire preuve d'exemplarité et à développer un panel normatif ayant vocation à s'en assurer. Le droit ne peut cependant pas tout, en particulier lorsqu'il tente de saisir un discours politique profondément ancré dans les comportements, les croyances et les habitudes des élus, comme des citoyens. En outre, la difficulté est d'autant plus grande que l'antiparlementarisme moderne se mue en une fronde sourde plus englobante et délicate à appréhender. Le discours antiparlementariste est, en effet, souvent perçu comme un mal (parfois nécessaire). Il semble, pourtant, qu'il ne soit que le syndrome d'un mal plus profond dépassant le seul cadre du régime parlementaire et touchant, en réalité, le système représentatif dans son ensemble. Si le droit apparaît, une nouvelle fois, comme un instrument de résorption de ces maux, le régime représentatif demeure « trop étroitement lié au comportement des hommes qui l'animent pour pouvoir s'inscrire tout entier dans une formule exclusivement

de pétitions en ligne. En juin 2021, la réforme du Règlement du Sénat a, ensuite, permis une rénovation des modalités d'exercice du droit de pétition, afin de renouer le dialogue entre les citoyens et leurs représentants. Les conditions d'ouverture sont, en pratique, plus souples au Sénat, ce dernier ayant, par exemple, pu prendre en compte la pétition relative à la désolidarisation des revenus du conjoint pour le paiement de l'allocation aux adultes handicapés, avant même qu'elle ait atteint le seuil expérimental de 100 000 signatures.

⁶⁶ C. UNTERMAIER, in Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi visant à instaurer la possibilité de référendums d'initiative citoyenne (n° 1558), *op. cit.*, p. 41.

⁶⁷ D. BARANGER, in *Refaire la démocratie*, par C. BARTOLONE et M. WINOCK, *op. cit.*, p. 152.

⁶⁸ C. UNTERMAIER citée par D. BARANGER, *ibid.*

juridique »⁶⁹. Le juriste peut bien créer les conditions du mode de gouvernement des peuples, il n'en fixera jamais les effets.

⁶⁹ G. BURDEAU, « L'évolution de la notion d'opposition », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, p. 119.