



HAL
open science

Le déclin du Parlement sous la Ve République. Mythe et réalités

Gilles Toulemonde

► **To cite this version:**

Gilles Toulemonde. Le déclin du Parlement sous la Ve République. Mythe et réalités. Droit. Université Lille 2, 1998. Français. NNT: . tel-01706278

HAL Id: tel-01706278

<https://hal.science/tel-01706278>

Submitted on 11 Feb 2018

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.

**UNIVERSITE DE LILLE II
DROIT ET SANTE
FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES, POLITIQUES ET SOCIALES**

**LE DECLIN DU PARLEMENT
SOUS LA V^E REPUBLIQUE
MYTHE ET REALITES**

THESE

Pour le Doctorat nouveau régime en Droit public
Présentée et soutenue publiquement
par

Gilles TOULEMONDE

**Sous la direction de
Monsieur le Professeur Xavier VANDENDRIESSCHE**
Professeur à l'Université de Lille II

JURY

- Monsieur Jean-Pierre CAMBY, Conseiller des services de l'Assemblée nationale, Professeur associé à l'Université de Versailles-Saint Quentin
- Monsieur Guy CARCASSONNE, Professeur à l'Université de Paris X
- Monsieur Jean GICQUEL, Professeur à l'Université de Paris I
- Monsieur Michel LASCOMBE, Professeur à l'Université de Lille II
- Monsieur Philippe LAUVAUX, Professeur à l'Université libre de Bruxelles

- 19 SEPTEMBRE 1998 -

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur

Remerciements

Je tiens à remercier mon directeur de thèse, Monsieur le Professeur Xavier VANDENDRIESSCHE pour avoir accepté de diriger ce travail ainsi que pour m'avoir prodigué ses conseils avisés.

Je remercie, également, les membres et les personnels des assemblées parlementaires pour m'avoir fourni, en certaines occasions, de précieuses informations.

J'adresse, enfin, mes plus vifs remerciements à mes amis ainsi qu'à ma famille pour leur soutien sans faille, leur aide et leurs encouragements.

« Napoléon disait: *Si j'avais une fois une grande passion, je voudrais l'analyser.* Une des grandes passions de ma chétive vie, la plus constante, la plus ruineuse et la plus bizarre, c'est mon goût du Parlement ».

Maurice Barrès, *Mes cahiers*, t. V, p. 13.

Abréviations

Actualité juridique, droit administratif	<i>AJDA</i>
Bulletin d'informations rapides du Sénat	<i>BIRS</i>
Bulletin de l'Assemblée nationale	<i>BAN</i>
Etudes et documents du Conseil d'Etat	<i>EDCE</i>
Informations constitutionnelles et parlementaires	<i>ICP</i>
Journal officiel, débats Assemblée nationale	<i>JOAN</i>
Journal officiel, débats Sénat	<i>JOS</i>
Journal officiel, documents Assemblée nationale	<i>JO, Doc. AN</i>
Journal officiel, documents Sénat	<i>JO, Doc. S.</i>
Journal officiel, lois et décrets	<i>JO</i>
Les petites affiches	<i>Petites affiches</i>
Recueil Dalloz	<i>D.</i>
Recueil des décisions du Conseil constitutionnel	<i>Rec. Cons. Cons.</i>
Recueil des décisions du Conseil d'Etat	<i>Rec. CE</i>
Règlement de l'Assemblée nationale	<i>R.A.N.</i>
Règlement du Sénat	<i>R.S.</i>
Revue administrative	<i>Rev. adm.</i>
Revue de la recherche juridique	<i>RRJ</i>
Revue de science financière	<i>RSF</i>
Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger	<i>RDP</i>
Revue du Trésor	<i>RDT</i>
Revue française de droit constitutionnel	<i>RFDC</i>
Revue française de finances publiques	<i>RFFP</i>
Revue française de science politique	<i>RFSP</i>
Revue internationale de droit comparé	<i>RID comp.</i>
Revue politique et parlementaire	<i>RPP</i>

Sommaire

INTRODUCTION	1
1^{ERE} PARTIE LE PARLEMENT DE LA V^E REPUBLIQUE, LE CREATEUR INSTRUMENTALISE... 18	
TITRE 1 - LE PARLEMENT, INSTRUMENT DE RELAIS DE L'OPINION	21
<i>Chapitre 1 - Le Gouvernement, émanation du Parlement</i>	<i>23</i>
<i>Chapitre 2 - La possibilité de recourir à l'expression directe de l'opinion.....</i>	<i>88</i>
TITRE 2 - LE PARLEMENT, INSTRUMENT D'ACTION DU GOUVERNEMENT	138
<i>Chapitre 1 - Le Parlement donne au Gouvernement les moyens de gouverner efficacement</i>	<i>140</i>
<i>Chapitre 2 - Le Parlement fixe le cadre d'action du Gouvernement.....</i>	<i>225</i>
2^{NDE} PARTIE LE PARLEMENT DE LA V^E REPUBLIQUE, CONTROLEUR ET CONTROLE.....275	
TITRE 1 - LE PARLEMENT, INSTRUMENT DE CONTROLE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE.....	278
<i>Chapitre 1 - Le contrôle de ratification.....</i>	<i>280</i>
<i>Chapitre 2 - L'efficacité du contrôle suppose l'information du Parlement.....</i>	<i>341</i>
TITRE 2 - LE PARLEMENT, OBJET DE CONTROLES.....	399
<i>Chapitre 1 - Le contrôle de la majorité parlementaire par l'autorité effective de la Constitution</i>	<i>401</i>
<i>Chapitre 2 - Le contrôle de la majorité parlementaire par la place réservée à l'opposition</i>	<i>453</i>
CONCLUSION	510

INTRODUCTION

« Déclin »¹, « décadence »², « affaiblissement »³, « abaissement »⁴, « asservissement »⁵, « domestication »⁶, « humiliation »⁷ sont les qualificatifs les plus souvent utilisés afin de traduire la « crise »⁸ que connaîtrait le Parlement sous la V^e République ; cette « crise » aboutissant à s'interroger sur les « réformes »⁹ nécessaires à la « réfection »¹⁰, à la « rénovation »¹¹, à la « réinvention »¹², à la « revalorisation »¹³ ou à la « réhabilitation »¹⁴ du

¹DABEZIES, Pierre, Le déclin du Parlement, *Projet*, n° 56, juin 1971, p. 671 sqq. ; LALUMIERE, Pierre, Le déclin du rôle financier des parlements en Europe occidentale, *Mélanges Jean Brethe de la Gressaye*, Bordeaux : Brière, 1967, p. 405 sqq. ; AVRIL, Pierre, *Les Français et leur Parlement*, Paris : Casterman, coll. P.H., 1972, passim.

²DURAND, Paul, La décadence de la loi dans la constitution de la V^e République, *JCP*, éd. G., 1959, n° 1470.

³MASCLET, Jean-Claude, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1979, p. 1 ; MEKHANTAR, Joël, *Droit politique et constitutionnel*, Paris : Eska, 2^e éd. mise à jour, 1997, p. 404 sqq.

⁴HAURIOU, André, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, 5^e éd., 1972, p. 863 ; GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat Droit public, 15^e éd., 1997, p. 640 ; CARCASSONNE, Guy, La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle, in Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi (dir.), *La constitution de la V^e République*, PFNSP, coll. Références, 2^e éd., 1988, p. 330 sqq.

⁵MEKHANTAR, Joël, *Ibid.*, p. 431 sqq.

⁶LASCOMBE, Michel, *Droit constitutionnel de la V^e République*, Paris : L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 5^e éd., 1997, p. 83 sqq.

⁷BASTID, Paul, in *Le Monde*, 31 juillet 1958 ; PEZANT, Jean-Louis, Contribution à l'étude du pouvoir législatif selon la Constitution de 1958, in *Mélanges Georges Burdeau, Le Pouvoir*, Paris : LGDJ, 1977, p. 455.

⁸BOUDANT, Joël, La crise identitaire du Parlement français, *RDP*, 1992, p. 1321 sqq. ; DUPRAT, Jean-Pierre, La crise des assemblées parlementaires françaises, in *Mélanges Jean-Marie Auby*, Paris : Dalloz, 1992, p. 493 sqq.

⁹LAMBIN, Paul, *Pour une réforme profonde du Parlement et une démocratie réelle*, Paris : La pensée universelle, 1972.

¹⁰BELORGEY, Jean-Michel, *Le Parlement à refaire*, Paris : Gallimard, coll. Le débat, 1991 ; BELORGEY, Jean-Michel, *Le Parlement à refaire*, *RPP*, septembre-octobre 1991, p. 31 sqq.

¹¹CASSIMATIS, Grégoire, Comment rénover les institutions parlementaires ?, *RPP*, octobre 1965, p. 24 sqq. ; CHRESTIA, Philippe, La rénovation du Parlement, une oeuvre inachevée, *RFDC*, 1997, p. 293 sqq. ; JAN, Pascal, La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale, *RDP*, 1995, pp. 987 sqq.

¹²BIRNBAUM, Pierre, HAMON, Francis, TROPER, Michel, *Réinventer le Parlement*, Paris : Flammarion, coll. La rose au poing, 1977.

¹³FRAISSEIX, Patrick, La « fenêtre parlementaire » de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire, *RFDC*, n° 33, 1998, p. 3 sqq.

¹⁴CARCASSONNE, Guy, Réhabiliter le Parlement, *Pouvoirs*, n° 49, 1989, p. 37 sqq.

Parlement. A défaut de ces réformes, l'on serait en droit de se demander à quoi le Parlement est encore utile¹⁵, réflexion pouvant même aboutir à rédiger une « épitaphe »¹⁶ pour la démocratie parlementaire. En effet, lorsque le Parlement est ainsi vécu comme étant dans une « position diminuée »¹⁷, maintenu dans un « corset orthopédique »¹⁸, dans des « bandelettes qui l'enserrent et le momifient »¹⁹ par « un lacs de contraintes »²⁰, ce n'est pas tant l'institution elle-même, ses acteurs ou ses modes d'expression qui sont atteints, mais bien plus le régime parlementaire et la démocratie parlementaire.

Cependant, une première interrogation apparaît. Si déclin il y a, comme l'ensemble de ces expressions le laissent à penser, celui-ci suit-il un mouvement continu ou la santé du Parlement connaîtrait-elle des soubresauts ? Le malade ne recouvrerait-il pas quelques forces ces dernières années ? Le coq retrouve-t-il quelques plumes²¹ ? Divers indices en ce sens existent. D'abord, les cohabitations successives depuis 1986 ont pu permettre un relatif effacement du chef de l'Etat au bénéfice, certes principalement du Gouvernement, mais aussi du Parlement, lequel redevenait explicitement la source unique du pouvoir gouvernemental. Ensuite, la nécessité d'une plus grande écoute de l'institution parlementaire a pu apparaître dans les discours politiques. Ainsi, par exemple, la 46^e des 110 propositions du candidat Mitterrand en 1981 indiquait-elle que « le Parlement retrouvera ses droits constitutionnels ». De même, M. Jacques Chirac, lui aussi candidat en 1995, précisait-il que « le temps est venu aussi de rendre au Parlement l'autonomie, la capacité d'initiative et de contrôle qu'il a perdu au fil des ans »²². Une fois élu, il annonçait, dans son message au Parlement, que ce dernier « doit redevenir le lieu privilégié et naturel du débat politique ». Il ajoutait encore qu'il fallait « remettre le

¹⁵CHANDERNAGOR, André, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris : Gallimard, coll. Idées, 1967 ; ROCARD, Michel, *Un député, pour quoi faire ?*, Paris : Syros, 1973. Cette interrogation constitue la première phrase de l'ouvrage suivant : AVRIL, Pierre, *Les Français et leur Parlement*, Paris : Casterman, coll. P.H., 1972, p. 7.

¹⁶CHATENET, Pierre, *Epitaphe pour la démocratie parlementaire*, Paris : Buchet-Chastel, 1990.

¹⁷PACTET, Pierre, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Paris : Armand Colin, coll. U, 16^e éd., 1997, p. 417.

¹⁸L'expression est de Marcel Prelot. Cité par TURPIN, Dominique, *Droit constitutionnel*, Paris : PUF, coll. 1^{er} cycle, 3^e éd., 1997, p. 417 ; CHIROUX, René, Un élément actif du contrôle parlementaire en matière budgétaire sous la V^e République : le rapport général de la commission des Finances du Sénat, *Etudes de finances publiques, Mélanges Paul Marie Gaudemet*, Economica, 1984, p. 225.

¹⁹CHANDERNAGOR, André, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris : Gallimard, coll. Idées, 1967, p. 90.

²⁰L'expression est d'Edgar Faure. Cité par DUHAMEL, Olivier, *Le pouvoir politique en France*, Paris : Le Seuil, coll. Science politique, 2^e éd., 1993, p. 267.

²¹Allusion à l'expression de Paul Reynaud selon laquelle le Parlement français est un « coq déjà déplumé ». REYNAUD, Paul, Est-il nécessaire de réviser la Constitution ?, *RPP*, avril 1961, p. 9.

²²CHIRAC, Jacques, *Une nouvelle France. Réflexions 1*, Paris, éd. Nil, 1994, p. 75.

Parlement à sa vraie place, une place centrale »²³. Or, ces discours ont été entendus par les présidents des deux Chambres, notamment par MM. Laurent Fabius et Philippe Séguin lesquels ont alors entrepris d'amples réformes tant des moeurs parlementaires que des règlements des assemblées. Enfin, diverses révisions constitutionnelles ont également tendu vers ce but qu'est la réhabilitation du Parlement, même si, à bien des égards, les efforts réalisés demeurent très largement insuffisants. Ainsi, la révision du 25 juin 1992 a-t-elle permis au Parlement d'être mieux associé au processus d'élaboration des normes communautaires. Celle du 4 août 1995, en instituant la session unique, a encouragé les parlementaires à faire peser leur contrôle sur le Gouvernement tout au long de l'année et, en réservant une séance par mois de l'ordre du jour aux assemblées, mis fin au monopole dont jouissait, en pratique, le Gouvernement. Quant à la révision constitutionnelle en date du 22 février 1996, elle a ouvert au Parlement la connaissance et un droit de regard sur le financement des organismes de sécurité sociale, lui conférant ainsi un nouveau pouvoir.

Il semble donc bien que, lors de ces dernières années, la V^e République a légèrement desserré le carcan enserrant le Parlement. Mais il n'en demeure pas moins que l'idée du déclin du Parlement reste l'un des thèmes les plus ancrés dans la conscience des politiques, à commencer par les parlementaires²⁴. Et, plus grave, un tiers seulement des Français a confiance dans le Parlement²⁵.

Ce sentiment d'impuissance du Parlement à peser sur les choix politiques paraît coïncider avec la réussite des procédés du parlementarisme rationalisé imaginés sous la V^e République. C'est alors le thème de l'un des entretiens du samedi de l'Association française de science politique qui pose la bonne question : « le parlementarisme peut-il être limité sans être annihilé »²⁶ ? La rationalisation du parlementarisme engendre-t-elle la négation des droits du Parlement et concourt-elle à la perte de substance de la démocratie parlementaire ?

²³ V. *Le Monde*, 22 mai 1995, p. 6.

²⁴V. DUHAMEL, Olivier, Interview de Pierre Lellouche. La découverte des fonctions de député, *Pouvoirs*, n° 69, 1994, p. 157 sqq. Un sondage, certes ancien puisque datant de 1971, réalisé auprès des députés révèle que 59 % d'entre eux considère que l'on « assiste à l'époque actuelle à un déclin des Parlements » et 60 % jugent que le Parlement français ne dispose pas d'un rôle suffisamment important. V. CAYROL, Roland, PARODI, Jean-Luc, et YSMAL, Colette, L'image de la fonction parlementaire chez les députés français, *RFSP*, 1971, p. 1185 sqq.

²⁵32 % exactement. Sondage réalisé du 12 au 24 juin 1997 auprès d'un échantillon représentatif. *L'Express*, 9 octobre 1997, p. 42.

²⁶Association française de science politique, *Le parlementarisme peut-il être limité sans être annihilé ?*, Entretiens du samedi, Paris, n° 4, 1965.

Ce qui est certain, c'est que la Constitution du 4 octobre 1958 n'a pas fait naître le parlementarisme rationalisé. Déjà, entre les deux guerres mondiales, Boris Mirkine-Guetzévitch avait aperçu de tels mécanismes dans diverses constitutions européennes²⁷. De même, la Constitution du 27 octobre 1946 a-t-elle également tenté l'expérience de la rationalisation. Or, le mot « déclin » signifie, aux termes du Littré « l'état d'une chose qui penche vers sa fin, qui perd de sa force, de son éclat ». Apparaît donc dans cette définition l'idée d'une situation plus ou moins élevée d'où l'on s'écarte en direction du bas. Mais quelle est cette situation élevée s'agissant du Parlement ? Quelle est cette référence à partir de laquelle l'on peut constater si le déclin est constitué ? Doit-on invoquer les III^e et IV^e Républiques, les autres régimes européens ou la théorie du régime parlementaire ?

La référence la plus aisée tient aux III^e et IV^e Républiques. Il suffit alors de comparer les institutions actuelles et les institutions passées pour déclarer si oui ou non le Parlement connaît un déclin. La souveraineté dont se sentaient investis les parlementaires dénote une absence de limitation du pouvoir parlementaire qui cadre mal avec la rationalisation entreprise par la Constitution du 4 octobre 1958. Loi toute puissante puisque traduisant l'expression de la volonté générale ; commissions parlementaires omnipotentes imposant leurs choix aux gouvernements se succédant à un rythme effréné ; pouvoir souverain du Parlement pour tout ce qui concerne son organisation ; faculté illimitée de renverser le Gouvernement sont quelques unes des caractéristiques de ces régimes. Le Parlement de la V^e République ne peut souffrir la comparaison.

Cependant, le choix de cette référence ne semble pas nécessairement le plus adéquat. En effet, d'une part, il convient de remarquer le peu de pouvoirs réels du Parlement sous ces régimes, leur inefficience. Certes, il disposait, en droit, de quantité de pouvoirs, mais, en pratique, l'impossibilité dans laquelle se trouvaient les parlementaires de se mettre d'accord sur une politique à suivre aboutissait à annihiler ce potentiel. La structure partisane profondément éclatée concourrait, en effet, à l'inaction du Parlement. Les débats étaient profondément animés, mais ils ne débouchaient qu'avec difficultés sur une décision. C'est la raison pour laquelle les assemblées s'en remettaient en réalité, notamment par la voie de la législation déléguée, au

²⁷V. MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel*, Paris : Marcel Giard, 1931 ; MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel, Les problèmes de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, RDP, 1928, p. 5 sqq.

Gouvernement pour agir, incapables qu'elles étaient de prendre les mesures exigées par les circonstances. Ainsi, par exemple, l'examen en commission de la réforme fiscale adoptée par la Chambre des députés au début de l'année 1909 ne fut-il achevé par le Sénat qu'en décembre 1913²⁸. D'autre part, en sens inverse, il ne faut pas cacher la dérive confusionnelle qu'a connue la III^e République après la crise du 16 mai 1877 ainsi que les sentiments favorables à l'absolutisme parlementaire ayant animé la majorité des députés de la IV^e République. N'oublions pas que le projet du 19 avril 1946 mettait en place un véritable régime d'assemblée. Les Chambres ont empiété sur les attributions du Gouvernement en tentant de mettre en place des politiques jusque dans les moindres détails. Comme le relève Alfred Naquet, « par une interversion funeste, mais forcée, de toutes les règles naturelles, c'est le pouvoir législatif qui administre et le pouvoir exécutif qui légifère »²⁹. Elles ont renversé un grand nombre de gouvernements sans laisser à ceux-ci la possibilité de faire leurs preuves. Elles se sont senties intouchables en raison de l'abandon, de fait, du droit de dissolution. Cette dérive confusionnelle ne saurait être niée et l'ensemble de la doctrine la reconnaît³⁰. Si donc l'on retenait pour référence les Parlements des III^e et IV^e Républiques, nous serions portés à comparer deux institutions certes semblables mais évoluant dans des systèmes différents. L'analyse en serait inévitablement biaisée. Robert Redslob n'écrivait-il pas que « l'analyse de la III^e République est un moyen négatif de vérifier l'essence du régime parlementaire. Elle est une contre-épreuve »³¹. C'est la raison pour laquelle cette référence n'a pas été retenue. Il apparaît, en effet, étonnant de prendre comme point de repère des régimes dont on s'accorde à reconnaître qu'ils fonctionnaient mal. Cela risque d'aboutir à porter un jugement angélique sur le Parlement de la V^e République dans la mesure où l'efficacité avérée du système institutionnel issu de la

²⁸REDSLOB, Robert, *Le régime parlementaire. Etude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche*, Paris : Manuel Giard, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1924, p. 240, note 3. C'est la raison pour laquelle déjà quelques députés renoncent à se représenter. V. MAUS, Didier, *Rapport introductif*, in *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, Paris : Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, série Travaux de l'Association française des constitutionnalistes, 1992, p. 11.

²⁹NAQUET, Alfred, *Questions constitutionnelles*, Paris : E. Dentu, 1883, p. 75.

³⁰V. plus particulièrement CHANTEBOUT, Bernard, *Le régime parlementaire moniste, gouvernement d'assemblée*, in *Mélanges Georges Burdeau*, LGDJ, 1977, p. 43 sqq. HAURIOU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 2^e éd., 1929, rééd. CNRS, 1965, p. 360 sqq. Amédée Bonde considère même qu'il ne s'agit nullement d'un régime parlementaire alors qu'il était dans l'intention des constituants de l'établir. BONDE, Amédée, *Droit constitutionnel. Cours de première année*, Paris : Dalloz, coll. Petits précis Dalloz, 1914, p. 152. Dans le paragraphe qu'il consacre aux « déformations coutumières des textes de 1875 », M. Maurice Duverger traite, d'une part, de « la tendance au régime d'assemblée » et, d'autre part, de « la tendance au renforcement de l'exécutif ». DUVERGER, Maurice, *Manuel de droit constitutionnel et de science politique*, Paris : PUF, 5^e éd., 1948.

³¹REDSLOB, Robert, *Ibid.*, p. 268.

Constitution de 1958 est en parfaite opposition avec l'impuissance des régimes précédents. De surcroît, il semble délicat de prendre pour référence des régimes évoluant dans un système profondément différent. La société a considérablement évolué depuis la fin du siècle dernier ; elle s'est même transformée depuis la fin de la IV^e République. Or, la société évoluant, celle-ci interagit sur les institutions politiques. On ne peut pas observer la V^e République avec les yeux des Républiques précédentes. L'ensemble de ces raisons justifient que l'organisation du régime résultant des lois constitutionnelles de 1875 et de la Constitution du 27 octobre 1946 ne soit pas utilisée au titre de repère pour situer si et en quoi le Parlement de la V^e République est en déclin. Cependant, l'analyse commune tend, le plus souvent, à estimer le déclin du Parlement actuel au regard de ces références. De plus, l'histoire constitutionnelle sert souvent d'explication aux institutions actuelles ; elle permet de comprendre les institutions en raison des ressentiments soulevés par les régimes précédents ou des gloires qu'ils constituent. C'est pourquoi mention en sera régulièrement faite même si le déclin du Parlement ne sera pas apprécié véritablement en référence aux institutions parlementaires de ces deux Républiques.

La référence au droit comparé semble, quant à elle, plus séduisante. Depuis l'entre-deux guerres, l'on constate objectivement un mouvement tendant au renforcement des exécutifs européens au détriment des Parlements. Qu'il s'agisse des régimes fascistes avant la seconde guerre mondiale ou des régimes démocratiques avant et après celle-ci, tous ont accordé à la fois une plus grande stabilité et de plus amples pouvoirs au Gouvernement ou au chef de l'Etat, même si toutes les expériences ne se sont pas montrées concluantes³². De surcroît, la quasi-totalité des régimes européens ont adopté le régime parlementaire ce qui permet d'examiner des régimes semblables. Toutefois, d'une part, la très grande majorité de ces régimes demeurent monarchiques, ce qui peut compliquer et même vicier la comparaison avec le système républicain français où le chef de l'Etat est élu au suffrage universel direct. D'autre part, la structure du Parlement n'est pas identique dans tous les pays ayant adopté le régime parlementaire. Dans la plupart des cas, il est bicaméral ; mais, les pays scandinaves, le

³²V. MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, Le renforcement de l'Exécutif et le régime parlementaire, *RDP*, 1930, p. 490 sqq. ; MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel*, Paris : Marcel Giard, 1931 ; DENDIAS, Michel, *Le renforcement des pouvoirs du chef de l'Etat dans la démocratie parlementaire*, Paris : E. de Brocard, 1932 ; GIRAUD, Emile, *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*, Paris : Sirey, coll. Bibliothèque de l'institut national de droit public, 1938 ; RAAFAT, Waheed, La crise du régime parlementaire en Egypte et le renforcement de l'exécutif 1923-1933, *RDP*, 1934, p. 5 sqq. ; AVRIL, Pierre, Significations de la V^e République, *Pouvoirs*, n° 4, 1978, p. 96 ; CHANDERNAGORD, André, Le système parlementaire français, théorie et réalité, *Revue des parlementaires de langue française*, n° 34, 1978, p. 25 sqq.

Luxembourg, la Grèce ou le Portugal ont fait le choix d'un Parlement monocaméral. Ces régimes parlementaires européens ne recouvrent pas une réalité unique. En réalité, tous présentent des particularités dues à leur histoire voire à leur géographie, aux sentiments traversant le pays ou à la conformation de leur système partisan. Ainsi compte-t-on parmi les régimes parlementaires des régimes aussi différents que le Royaume-Uni, Monarchie parlementaire moniste majoritaire ; l'Allemagne, République parlementaire moniste majoritaire, de surcroît fédérale ; la France, République parlementaire dualiste majoritaire ; l'Italie, République parlementaire moniste non-majoritaire ; ou la Belgique, Monarchie parlementaire moniste non-majoritaire. L'ampleur de ces différences rend délicate la comparaison avec les autres régimes parlementaires. Plutôt que d'avoir une référence unique, on risque de voir se multiplier les références et, par voie de conséquence, de perdre la substance réelle du déclin du Parlement sous la V^e République. Cette référence a donc été écartée en tant que telle.

Néanmoins, ce repère demeure en partie valable à condition de l'envisager différemment. En effet, malgré l'ensemble des différences qui distinguent ces régimes parlementaires, ils sont tous regroupés sous cette même appellation de « régime parlementaire ». C'est donc qu'il existe non pas réellement un modèle parlementaire européen, mais que, bien que différents, ces régimes bénéficient tous d'une structure minimale identique³³. C'est ainsi qu'il a pu apparaître intéressant de comparer la situation du Parlement français, non pas avec celle qui est faite aux Parlements des différents pays, mais avec celle dont jouit tout Parlement dans le cadre du régime parlementaire.

La « théorie » du régime parlementaire semble bien connue et, en tant que typologie, elle doit pouvoir se calquer sur toutes les institutions ayant fait le choix du régime parlementaire. De plus, Michel Debré avait proclamé, devant le Conseil d'Etat, le 27 août 1958, que le choix des constituants était la voie étroite du régime parlementaire. « Le Gouvernement, disait-il, a voulu rénover le régime parlementaire. Je serais même tenté de dire qu'il veut l'établir car, pour de nombreuses raisons, la République n'a jamais réussi à l'instaurer »³⁴. Cette

³³V. MAUS, Didier, A la recherche d'un modèle parlementaire européen, in *De la V^e République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris : PFNSP, 1996, p. 121 sqq.

³⁴Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. III : *Du Conseil d'Etat au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, 1991, p. 257.

référence apparaît donc comme étant la plus apte à déterminer, d'une part, si le Parlement de la V^e République est en déclin³⁵, et, d'autre part, en cas de réponse affirmative, en quoi ce déclin est constitué. En effet, se référer aux pouvoirs et attributions dont doit disposer tout Parlement dans le cadre du régime parlementaire permet d'assurer à la fois la fidélité et la pertinence de la comparaison entre l'objet de l'étude et la référence ainsi que l'homogénéité de cette dernière, ce que ne permettraient pas les autres éléments de confrontation. En dégagant ainsi un Parlement standard, il suffirait alors d'appliquer ce calque sur le Parlement issu de la Constitution de 1958 pour déterminer les composantes d'un éventuel déclin.

Cependant, le choix de cette référence apparemment simple s'est révélé problématique. En effet, le régime parlementaire n'est pas une construction théorique comme aurait pu l'être le régime d'assemblée fondé sur les idées de Jean-Jacques Rousseau. Il est né petit à petit de l'adjonction de règles nouvelles issues du jeu des institutions. Nulle part, il n'existe de liste des critères du régime parlementaire. Ou plutôt une liste est couramment utilisée : responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement, irresponsabilité politique du chef de l'Etat et droit de dissolution. Liste de critères particulièrement succincte et de surcroît liste de critères prêtant à discussion³⁶. Selon Roger Bonnard, « il est difficile de dire ce qui doit toujours se retrouver identique pour qu'on puisse dire qu'il y a régime parlementaire »³⁷.

En effet, la doctrine se partage quant à la présence du droit de dissolution en tant que critère du régime parlementaire entre les partisans d'une conception dualiste du régime parlementaire et ceux d'une conception moniste de ce régime³⁸. Nous n'entrerons pas dans le

³⁵V. SASSE, Christoph, *Présentation*, in Institut universitaire européen, *Parlement et gouvernement : le partage du pouvoir*, Actes du colloque de Florence, 10 et 11 octobre 1977, Leyden-Londres-Boston : Sijthoff, Bruxelles : Bruylant, Stuttgart : Klett-Cotta, Florence : Le Monnier, 1979, p. 5.

³⁶Certains auteurs estiment que le régime parlementaire suppose également l'existence de deux grands partis bien organisés et disciplinés. V. par exemple : DE CARNE, M., *Du gouvernement représentatif en France et en Angleterre*, Paris : Olivier Fulgence, 1841 ; DUVERGIER DE HAURANNE, Prosper, *Histoire du gouvernement parlementaire en France. 1814-1848*, Paris : Michel Lévy, t. II, 2^e éd., 1870, p. 230 sq. ; BOUTMY, Emile, *Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre*, Paris : Plon et Marecq, 1887, p. 288 ; ARZENS, Jules, *L'échec du gouvernement parlementaire et la réforme de notre régime constitutionnel*, Paris : Marecq, 1898, p. 1 sqq. ; BASTID, Paul, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris : Sirey, 1954, p. 38 ; LAUGEL, Auguste, *La Chambre des Communes et le gouvernement parlementaire*, *Revue des deux mondes*, tome 99, 1872, p. 276 ; DE LAVELEYE, Emile, *Le régime parlementaire et la démocratie*, *Revue des deux mondes*, 15 décembre 1882, p. 824 sqq.

³⁷BONNARD, Roger, *De l'homogénéité et de la solidarité ministérielle à propos du ministère Barthou*, *RDP*, 1913, p. 556. Dans le même sens LALUMIERE, Pierre, et DEMICHEL, André, *Les régimes parlementaires européens*, Paris, PUF, coll. Thémis, 2^e éd., 1978, p. 15 sq.

³⁸Bien que ces expressions puissent apparaître similaires, il faut prendre garde à ne pas confondre, d'une part, la théorie moniste du régime parlementaire et le régime parlementaire moniste et, d'autre part, la théorie dualiste du

détail de ces théories dans la mesure où la thèse de M. Alain Laquière en dresse, de façon très complète, le tableau³⁹. Simplement, indiquons qu'à travers ce désaccord quant à la définition des critères du régime parlementaire point une divergence quant à la nature de ce même régime. Pour les uns, les organes principalement chargés du pouvoir exécutif et ceux chargés du pouvoir législatif⁴⁰ ont des pouvoirs et des influences équivalents. L'équilibre est l'un des aspects principaux du parlementarisme⁴¹. Ainsi, par exemple, selon Joseph Bonnefon, « la caractéristique essentielle de ce régime c'est qu'il se compose de deux organes ou de deux groupes d'organes qui se font équilibre et collaborent ensemble à l'activité étatique »⁴². On peut encore compter parmi les partisans de cette théorie dualiste René Jacquelin⁴³, Roger Bonnard⁴⁴, Julien Laferrière⁴⁵, Georges Burdeau⁴⁶, Marcel Waline⁴⁷, M. Georges Vedel⁴⁸ ou encore M. Maurice Duverger⁴⁹. Selon les partisans de la théorie moniste, dont le plus illustre représentant est Raymond Carré de Malberg, au contraire, la dissolution ne constitue pas un critère du régime parlementaire dans la mesure où celui-ci n'a pas pour fonction d'assurer l'équilibre des

régime parlementaire et le régime parlementaire dualiste. Lorsqu'il est fait référence aux théories moniste ou dualiste du régime parlementaire, il est traité de la question des critères, ou, plus exactement, des éléments constitutifs de ce régime. En revanche, l'expression de régime parlementaire moniste ou dualiste évoque l'idée de l'identité, de l'unicité ou de la dualité, des organes devant lesquels le Gouvernement est responsable.

³⁹V. l'introduction générale et la partie préliminaire. LAQUIÈZE, Alain, *Les origines du parlementarisme en France (1814-1848)*, Thèse Paris, dactyl., 1995. V. également LAQUIÈZE, Alain, *La notion de régime parlementaire*, Mém. Sc. Politique, Paris, dactyl., 1990, p. 4 sqq.

⁴⁰Nous utilisons cette terminologie quoi que la formule soit en peu lourde dans la mesure où le régime parlementaire ne distribue aucunement à chaque organe une seule fonction.

⁴¹Nous n'effectuons aucune distinction entre les expressions de parlementarisme et de régime parlementaire. Le premier ne constitue pas une dérive du second. En effet, la doctrine, à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, ne fait aucune différence entre les deux terminologies. Or, c'est à cette époque que le prix Rossi de la Faculté de droit de Paris porta sur le sujet suivant : « Le régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X. Rechercher comment ont été introduits et appliqués à cette époque les principes et les usages du Gouvernement de cabinet », ce qui suscita de nombreuses réflexions doctrinales. Sur ce concours v. LAQUIÈZE, Alain, *Les origines du parlementarisme en France (1814-1848)*, Thèse Paris, dactyl., 1995, p. 11 sqq. Pour une même assimilation des deux expressions, v. l'ouvrage plus récent : LAUVAUX, Philippe, *Le parlementarisme*, Paris : PUF, coll. Que sais-je ?, n° 2343, 2^e éd., 1997.

⁴²BONNEFON, Joseph, *Le régime parlementaire sous la Restauration*, Paris : Giard et Brière, 1905, p. 13.

⁴³V. JACQUELIN, René, *Les Cent-jours et le régime parlementaire*, RDP, 1897, tome 7, p. 198 sq.

⁴⁴BONNARD, Roger, *Précis de droit public*, Paris : Sirey, 5^e éd., 1939, p. 96.

⁴⁵LAFERRIERE, Julien, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris : Domat Montchrestien, 2^e éd., 1947, p. 769.

⁴⁶BURDEAU, Georges, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, Paris : Les éditions internationales, Paris, 1932, p. 5.

⁴⁷WALINE, Marcel, *Quelques réflexions sur les institutions de la cinquième République*, RDP, 1982, p. 597.

⁴⁸VEDEL, Georges, *Le problème des rapports du législatif et de l'exécutif au congrès de l'Association internationale de science politique*, RFSP, 1958, p. 762.

⁴⁹DUVERGER, Maurice, *Manuel de droit constitutionnel et de science politique*, Paris : PUF, 5^e éd., 1948, p. 153 sqq.

pouvoirs, mais bien la domination du pouvoir législatif⁵⁰. Outre la doctrine allemande, Xénocrate-Spiridon Combothecra⁵¹ ou Henri Michelin⁵² s'inspirent de cette conception moniste du régime parlementaire.

De nombreuses critiques peuvent être adressées à ces deux théories : l'une semble peu réaliste, l'équilibre qu'elle suppose n'ayant jamais été réalisé ; l'autre est délicate à représenter la catégorie des régimes parlementaires tant elle apparaît proche des régimes conventionnels. Or, la démarche entreprise nécessite de connaître les critères du régime parlementaire afin de déterminer si le Parlement de la V^e République dispose d'attributions inférieures à celles de tout Parlement dans un tel régime, si, au regard de cette référence il connaît un déclin. Il faut donc partir de l'esprit du régime parlementaire, de sa philosophie afin de déterminer quels sont les critères permettant d'apposer le label parlementaire à un régime. Pour cela, il est nécessaire de reprendre les principes de base que l'ensemble de la doctrine reconnaît au régime parlementaire. Ces principes sont peu nombreux ; ils s'exposent de la manière suivante : le régime parlementaire est l'une des formes du régime représentatif, à base, à la fois de séparation des pouvoirs et de collaboration entre ceux-ci, ou si l'on préfère de séparation souple des pouvoirs.

Régime de séparation et de collaboration des pouvoirs : c'est un régime où la majorité parlementaire confie à un organe, le Cabinet ou Gouvernement, le soin de mettre en oeuvre la politique qu'elle désire et que désirent les électeurs qui lui ont apporté leurs votes. Il existe donc entre cette majorité et le Gouvernement un lien de confiance, de « nature presque contractuelle »⁵³. C'est cette confiance parlementaire qui constitue à la fois la condition de naissance, celle de la subsistance et la source des pouvoirs du Cabinet. L'idée de confiance constitue donc le socle du régime parlementaire, ce qui justifie un ensemble de contraintes propres à ce que l'expression de sa formation, de son maintien ou de son retrait ne fasse aucun doute.

⁵⁰CARRE DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris : Sirey, 1920, rééd. Editions du CNRS, 1962, t. II, p. 82.

⁵¹COMBOTHECRA, Xénocrate-Spiridon, *Essai sur le régime parlementaire*, Paris, Larose et Forcel, 1889.

⁵²MICHELIN, Henri, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris : Marescq, 1891, p. 37.

⁵³LAUVAUX, Philippe, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruxelles : Bruylant, 1988, p. 20.

Le Parlement ayant donné vie au Gouvernement pour la réalisation d'un but, ce comité de confiance doit donc être en mesure d'agir tant que la majorité parlementaire ne lui retire pas sa confiance. Le Gouvernement ayant été investi de la confiance parlementaire, il est donc la « locomotive » de la majorité. Il doit alors avoir une influence décisive sur les débats parlementaires et sur les thèmes objets de ces débats (initiative des lois, droit d'amendement, possibilité de surmonter des oppositions minoritaires). Pour cela, il est nécessaire que les ministres puissent réellement diriger les travaux parlementaires. Ils doivent donc avoir droit d'entrée et de parole aux Chambres. La défense des idées gouvernementales ne peut être confiée à d'autres qu'aux ministres car seuls ceux-ci sont responsables de façon collective de l'action du Cabinet. Ainsi, le Parlement aura-t-il la possibilité de sanctionner, effectivement, les auteurs d'idées qui lui déplaisent. Mais, afin que les ministres soient responsables, il faut qu'ils agissent par eux-mêmes et non que la Chambre fasse les choix et les exécute à leur place. Les Chambres ne doivent donc pas aller dans le détail de l'administration ; elles ne doivent pas substituer leur propre appréciation à celle du Gouvernement à défaut de verser dans le régime d'assemblée⁵⁴. La formule de G. Valbert est à cet égard significative : « Il est inutile d'avoir un gouvernement quand on ne lui permet pas de gouverner. A chacun sa besogne, ceux qui votent les lois ne sont pas chargés de les faire exécuter ; il y a un proverbe qui dit qu'on ne peut pas sonner les cloches et aller à la procession »⁵⁵. L'idée de souveraineté parlementaire est donc à proscrire dans le cadre du régime parlementaire car elle ne laisse place à aucune responsabilité réelle du Cabinet mais bien plutôt à sa totale soumission.

Ce concept de « souveraineté parlementaire » heurte encore le type de séparation des pouvoirs qu'institue le régime parlementaire. En effet, il ne s'agit pas de distribuer les pouvoirs à des organes effectivement séparés ; il s'agit au contraire de ne permettre la mise en oeuvre d'un pouvoir que par l'action combinée de chacun des organes. Ainsi, le Parlement, organe principalement législatif, va-t-il intervenir dans le pouvoir exécutif. De même, le Gouvernement concourt-il à la mise en oeuvre du pouvoir législatif. En organisant ainsi les pouvoirs, on obtient une forme d'équilibre. Il s'agit d'un équilibre différent de celui qu'avaient imaginé les partisans de la théorie dualiste du régime parlementaire. En effet, il ne s'agit pas

⁵⁴Selon Joseph-Barthélemy et Paul Duez, « le régime parlementaire n'est pas l'absorption, ni la subordination complète du Gouvernement par le Parlement : ce serait le régime conventionnel. Le régime parlementaire suppose que le Gouvernement et le Parlement sont des organes *séparés*, mais *non isolés et collaborant* ». JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 680.

⁵⁵VALBERT, G., Les nouvelles pratiques parlementaires, *Revue des deux mondes*, 1^{er} janvier 1880, p. 219.

d'un équilibre mathématique des pouvoirs, mais d'un équilibre fondé sur la nécessité de collaborer pour pouvoir agir⁵⁶. Simonde de Sismondi écrivait : « Il ne suffit pas que chacune des autorités constituées puisse se défendre elle-même, ou attaquer sa rivale, pour nous préserver également de la tyrannie de la populace et de celle d'un despote, il faut encore que ces pouvoirs tendent vers un même but, que leurs mouvements se combinent avec aisance, que leurs intérêts ne les rendent point ennemis »⁵⁷. Cette forme d'équilibre du régime parlementaire interdit donc la notion de souveraineté parlementaire laquelle nie toute idée de limitation du pouvoir parlementaire⁵⁸.

Cette acception de l'équilibre du régime parlementaire emporte diverses conséquences. D'abord, comme le relève Prosper Duvergier de Hauranne, « l'union des trois pouvoirs accomplie dans un ministère qui les personnifie également, et le concours actif de ces pouvoirs, tel est donc l'état normal du gouvernement représentatif. Alors ce n'est point un seul de ces trois pouvoirs qui décide du gouvernement, mais tous les trois, et la question de prépondérance au profit de l'un ou de l'autre est une question sans utilité et sans solution »⁵⁹. Ensuite, pour entretenir cet équilibre, une réelle modération des institutions est nécessaire. A défaut, la machine de l'Etat sera bloquée faute de consensus suffisant pour rassembler autour d'une politique donnée une majorité de parlementaires. Cet esprit de modération implique à la fois un respect de l'opposition parlementaire, mais aussi un respect par le Gouvernement de sa majorité. Enfin, l'équilibre du régime parlementaire suppose un contrôle continu de l'action des organes principalement exécutifs par le Parlement. S'agissant du Gouvernement, ce contrôle est également nécessaire afin que la majorité parlementaire puisse vérifier si le Cabinet jouit toujours de sa confiance. Il se traduit par divers procédés permettant à la fois au Parlement de s'informer et de juger l'action gouvernementale. S'agissant du chef de l'Etat, il incarne un

⁵⁶Selon Nicolai Mikhailovich Korkounov, « la modération réciproque entre les différents organes du pouvoir, dans un Etat, est atteinte non seulement en confiant ces fonctions à plusieurs organes, mais aussi en confiant une seule de ces fonctions à plusieurs organes ». KORKOUNOV, Nicolai Mikhailovich, *Cours de théorie générale du droit*, trad. J. Tchernoff, Paris, Giard et Brière, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1903, p. 420.

⁵⁷SIMONDE DE SISMONDI, J.C.L., *Examen de la constitution française*, Paris : Treutel et Würtz, 1815, p. 51.

⁵⁸Le Parlement d'Angleterre est qualifié de souverain. On peut donc s'étonner de ce que la mère des Parlements ait mis en place un système si contraire aux règles et à l'esprit du régime parlementaire. En réalité, cette contradiction n'est qu'apparente car l'expression « Parlement » ne recouvre pas la même définition sur le continent et au Royaume-Uni. En effet, ce concept définit certes les deux Chambres mais aussi le Monarque et ses conseils. Si bien qu'il ne s'agit nullement d'un organe qui serait souverain, mais bien de la promotion à l'extrême de la collaboration des pouvoirs.

⁵⁹Cité par CAPITANT, René, *Régimes parlementaires, Mélanges Raymond Carré de Malberg*, Paris : Sirey, 1933, p. 42 sq.

élément de continuité de l'Etat et de sagesse aux yeux des « théoriciens » du régime parlementaire tels Benjamin Constant ou Prosper Duvergier de Hauranne. Il est donc irresponsable. Pourtant, ce statut ne doit pas permettre d'écarter le principe du contrôle parlementaire ; c'est pourquoi les actes du chef de l'Etat doivent être contresignés par les membres du Gouvernement qui en endossent ainsi la responsabilité.

Les notions de séparation et de collaboration propres au régime parlementaire impliquent donc, on le voit, une vision spécifique des relations entre les organes, de la vie institutionnelle. Les principes de cette organisation ont, de ce point de vue, relativement peu varié à travers les âges et les contrées même si le type de séparation des pouvoirs propre au régime parlementaire n'a pas toujours été bien appréhendé. En revanche, le dernier trait caractéristique du parlementarisme a, lui, considérablement évolué. Il s'agit en effet de son caractère représentatif. Régime représentatif, cela signifie que l'on considère que le peuple n'est pas apte à se gouverner directement. On confie donc à des représentants le soin de décider, de choisir, à la place du peuple. Cependant, si ce choix est libre de la part du représentant, c'est-à-dire s'il n'est pas obligé de suivre les directives de ses électeurs (rejet du mandat impératif) tout comme celui à qui l'on donne procuration reste libre de voter selon sa conscience, les progrès de la démocratie ont, progressivement, rendu politiquement incompréhensible cette position de principe. Dès lors que la représentativité du régime représentatif a été accrue par l'institution et la généralisation du suffrage universel, le régime parlementaire s'est mué, au fil du temps, en un régime profondément démocratique ; le plus démocratique même selon Hans Kelsen⁶⁰. Et ce mouvement qui a, peu à peu, tendu à faire perdre une partie de leurs pouvoirs aux institutions de type monarchique (monarque mais aussi secondes Chambres) ne s'est pas achevé là. En effet, à partir du moment où les citoyens élisent directement leurs représentants, il se crée, entre eux, une intimité qui tend à modifier sensiblement le rôle de l'élu. Le député, représentant de la nation, ne peut dès lors plus ignorer ses électeurs. De surcroît, le développement de l'éducation et du niveau moyen de culture de la population a incité de plus en plus les représentants à associer le peuple à la décision politique. Les citoyens eux-mêmes ressentent le besoin de participer plus activement aux choix décisifs pour l'ensemble de la nation. C'est pourquoi se sont développés les procédés de démocratie semi-directe dans les divers régimes parlementaires. Ceux-ci ne remettent pas en cause l'essence même du régime parlementaire

⁶⁰V. KELSEN, Hans, *La démocratie. Sa nature - sa valeur*, trad. Charles Eisenmann, Paris : Sirey, 2^e éd., 1929, rééd. Economica, coll. Classiques, série politique et constitutionnelle, 1988, p. 38 sqq.

qui, en confiant le Gouvernement à ceux qui disposent du soutien de la majorité des électeurs, constitue un véritable gouvernement d'opinion. Ces procédés de démocratie semi-directe, en donnant la parole au peuple, renforcent ce caractère. Toutefois, il ne faudrait pas que ces techniques se substituent aux procédés usuels de prise de décisions dans un régime représentatif, sinon la nature représentative du régime disparaîtrait. C'est pourquoi, la mise en oeuvre des techniques de type référendaire constitue un enjeu considérable pour l'avenir du régime parlementaire. Forcé de se démocratiser pour perdurer, il doit cependant en conserver ses traits caractéristiques à moins de disparaître au profit du gouvernement direct.

La définition actuelle des critères du régime parlementaire varie donc quelque peu de celle que l'on pouvait en donner aux origines de ce même régime, que ce soit au Royaume-Uni à la fin du XVIII^e siècle, ou en France, sous la Monarchie de Juillet, voire sous la Restauration⁶¹ ; mais ces modifications ont été rendues inéluctables par la nécessaire démocratisation des institutions⁶². Cependant, dans ce cadre, l'élection populaire du Président de la République a poussé une partie de la doctrine à dénier à la V^e République le label de régime parlementaire, ce qui pourrait rendre la référence à ce régime inefficace pour apprécier le déclin du Parlement. Ainsi, M. Maurice Duverger qualifie-t-il la V^e République de « régime semi-présidentiel »⁶³ et M. Jean Gicquel de « régime présidentieliste »⁶⁴.

La typologie des régimes politiques a, malgré ses défauts, de nombreuses vertus ; elle permet, en effet, aux juristes comme aux politiques d'identifier un régime aux caractéristiques qu'il présente. En revanche, il faut se montrer beaucoup plus circonspect quant à la

⁶¹M. Alain Laquière démontre dans sa thèse que l'on ne peut qualifier le régime en vigueur sous la Restauration de régime parlementaire. LAQUIÈRE, Alain, *Les origines du parlementarisme en France (1814-1848)*, Thèse Paris, dactyl., 1995. Cependant, comme le note Joseph-Barthélemy, « il était dans l'air ». JOSEPH-BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris : Giard et Brière, 1904, p. 109. Dans le même sens, V. COUYBA, Charles-Maurice, *Le Parlement français*, Paris : Librairie Renouard, 1914, p. 46.

⁶²Joseph-Barthélemy écrit : « Une attraction profonde, mystérieuse, irrésistible, puissante et fatale comme une force de la nature entraîne les peuples vers la démocratie... On est libre de critiquer le mouvement démocratique, mais il faut se rendre compte que c'est une oeuvre aussi vaine que de critiquer le cours des saisons ou l'attraction des astres ». JOSEPH-BARTHELEMY, *Le problème de la compétence dans la démocratie*, Paris : Félix Alcan, 1918, p. 251.

⁶³V. DUVERGER, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. I : *Les grands systèmes politiques*, Paris : PUF, coll. Thémis, 18^e éd., 1990, p. 189 sqq. et 322 sqq. ; DUVERGER, Maurice (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris : PUF, coll. Centre d'analyse comparative des systèmes politiques, 1^{ère} éd., 1986, p. 7 sqq. et 47 sqq.

⁶⁴GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat Droit public, 15^e éd., 1997, p. 130 sqq., 477 sq. et 493 sqq.

catégorisation outrancière qui risque d'aboutir à terme à multiplier les éléments de cette typologie et surtout à faire perdre tout intérêt à une classification des régimes politiques. Identifier chacun des régimes observés à une catégorie de régimes est largement réalisable tant les particularités de chacun sont nombreuses ; cependant, cela ne permet plus d'analyser et de comprendre un phénomène se produisant dans divers régimes répartis dans des catégories différentes. M. Maurice Duverger reconnaît lui-même que trois pays seulement connaissent réellement un régime semi-présidentiel⁶⁵. Quant au label présidentieliste, il aurait tendance, quant à lui, à regrouper quantité de régimes pourtant fortement dissemblables⁶⁶. De plus, il dépend, en France, essentiellement des circonstances politiques. En effet, cette appellation ne s'entend que lorsque le Président de la République est soutenu par une majorité parlementaire. Dans l'hypothèse contraire, le régime redeviendrait parlementaire. La France aurait donc virtuellement deux constitutions qui passeraient de la virtualité à la réalité selon les circonstances politiques⁶⁷.

Selon nous, la typologie traditionnelle est très largement suffisante. Mieux vaut en effet se référer à des idéaux types - régime présidentiel, régime parlementaire - qu'à une multitude de catégories différentes qui, soit ne caractérisent qu'un très petit nombre de régimes pour aboutir même à l'unicité, soit regroupent, comme l'appellation parlementaire, une multitude de régimes présentant pourtant de notables différences. L'utilité de la nouvelle typologie est, dans les deux cas, discutable, soit parce qu'elle rend toute typologie inutile, soit parce qu'elle n'apporte aucun bénéfice par rapport à l'ancienne. C'est la raison pour laquelle nous nous référerons à la théorie du régime parlementaire plutôt qu'à celle du présidentielisme. De surcroît, cette approche présente l'avantage de ne pas imaginer que la France, au gré des changements de majorité, changerait de régime⁶⁸. Au contraire, en adoptant le qualificatif parlementaire, comme le souligne Mme Marie-Anne Cohendet, « la cohabitation révèle la fixité du régime et la variabilité des systèmes politiques dans lesquels elle (la Constitution du 4

⁶⁵Il s'agit de la Finlande, du Portugal et de la France. V. DUVERGER, Maurice (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris : PUF, coll. Centre d'analyse comparative des systèmes politiques, 1^{ère} éd., 1986, p. 8 sqq.

⁶⁶V. MOULIN, Richard, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 58, 1978.

⁶⁷GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat Droit public, 15^e éd., 1997, p. 493 sqq.

⁶⁸V. DUHAMEL, Olivier, *Le pouvoir politique en France*, Paris : Le Seuil, coll. Science politique, 2^e éd., 1993, p. 81.

octobre 1958) peut fonctionner »⁶⁹. La référence au régime parlementaire semble donc la plus appropriée.

Or, il apparaît à l'analyse que, sur de très nombreux points, le Parlement actuel ne souffre d'aucun déclin. Le diagnostic s'avère beaucoup plus favorable au malade qu'il ne pouvait sembler. Certes, dans bien des cas, le Parlement ne dispose pas d'un éventail très large de possibilités s'offrant à lui pour agir de tout son poids sur la vie politique, mais, le plus souvent, ses pouvoirs ne sont ni plus ni moins ceux dont dispose le Parlement d'un régime parlementaire idéal. Il ne peut donc pas y avoir de déclin dans la mesure où la norme de référence est elle-même fixée à un seuil peu élevé. Dans d'autres hypothèses, où les pouvoirs du Parlement de la norme de référence sont, au contraire, importants, on remarque que le Parlement de la V^e République dispose en droit des mêmes pouvoirs et prérogatives. Pourtant, il ne les met pas nécessairement en oeuvre. Il s'agit là d'un des aspects les plus importants du déclin que peut, en réalité, connaître le Parlement français : les parlementaires refusent, consciemment ou non, d'user de l'ensemble de leur pouvoir. Si ce refus est voulu, c'est que les parlementaires consentent eux-mêmes à ne jouer qu'un rôle accessoire dans la vie politique et à ne pas peser sur les choix nationaux. S'il ne l'est pas, leur ignorance est grave. Or, il apparaît nettement que les deux attitudes coexistent. L'idée du déclin du Parlement sous la V^e République repose sur quelques réalités indiscutables, mais elle ne constitue en grande partie qu'un simple mythe.

Ce mythe a pu aussi apparaître en ne relevant qu'une partie des aspects du Parlement de 1958. Mais, afin de ne pas fausser l'analyse, il convient d'envisager toutes les facettes de la personnalité du Parlement de la V^e République. Or, le rôle de l'institution parlementaire repose totalement sur l'ambivalence. Ainsi, le Parlement, créateur du Gouvernement, est-il instrumentalisé par ce dernier (1^{ère} partie). En effet, le Parlement constitue, dans le cadre du régime parlementaire qu'est la V^e République, un instrument de relais de l'opinion. A ce titre, il est à l'origine de la formation du Gouvernement (Titre 1). Mais, une fois le Cabinet constitué, l'Assemblée nationale, et parfois même le Sénat, se met totalement au service du Gouvernement ; le Parlement devient l'instrument privilégié de l'action gouvernementale (Titre 2). Cette ambivalence est encore significative en ce que si le Parlement contrôle l'activité

⁶⁹COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris : PUF, coll. Recherches politiques, 1^{ère} éd., 1993, p. 288.

gouvernementale, il est lui même l'objet de contrôles (2nde partie). Les facilités offertes par le Parlement au Gouvernement dans le cadre du contrat de confiance qui unit la majorité parlementaire au Cabinet expliquent que les représentants de la nation exercent un suivi de l'action gouvernementale pour s'assurer que les termes du contrat soient respectés (Titre 1). Toutefois, la collaboration et l'étroite liaison entre la majorité et le Gouvernement peuvent faire craindre à l'innocuité de ce contrôle. C'est pourquoi, le régime parlementaire idéal suppose que le pôle majoritaire soit lui aussi contrôlé (Titre 2).

PREMIERE PARTIE

LE PARLEMENT DE LA V^E REPUBLIQUE, LE CREATEUR INSTRUMENTALISE

1^{ère} Partie

Le Parlement de la V^e République, le créateur instrumentalisé

Dès les premières années de la V^e République, André Chandernagor dénonçait le fait que « de plus en plus les exécutifs supplantent le Parlement en tant qu'organe de décision et ils le concurrencent jusque dans sa fonction de représentation des citoyens »⁷⁰. Il mettait ainsi l'accent à la fois sur la perte de pouvoir et sur le déclin du rôle même des parlements modernes à commencer par celui de la V^e République.

En effet, quel que soit le régime considéré, le premier rôle du Parlement consiste à représenter l'opinion et à permettre à celle rassemblant une majorité d'électeurs d'être mise en oeuvre. Le Parlement constitue donc le cénacle qui, par l'intermédiaire de l'élection, concentre sur lui les pouvoirs des citoyens. Cependant, comme le relevait déjà Boris Mirkine-Guetzévitch, « alors que les auteurs des constitutions s'étaient efforcés d'assurer la prédominance du législatif, de mettre le parlementarisme à la base de la vie gouvernementale, l'expérience politique de plusieurs pays consacra, au contraire, la prédominance de l'exécutif, échappant de plus en plus au contrôle parlementaire »⁷¹. Pourquoi donc cette apparente contradiction constatée par Boris Mirkine-Guetzévitch ? C'est parce que, dans le cadre du régime parlementaire, s'opère un transfert du pouvoir du Parlement vers un comité d'hommes de confiance auquel le Parlement s'en remet afin de mettre en oeuvre la politique désirée par une majorité d'électeurs.

Ainsi, le rôle du Parlement n'est plus alors de travailler lui-même à la mise en application technique de la politique voulue ; il est de soutenir le Gouvernement dans cette entreprise ; il consiste à mettre ses pouvoirs au service de ce but commun et par conséquent au

⁷⁰CHANDERNAGOR, André, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris : Gallimard, coll. Idées, 1967, p. 22.

⁷¹MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris : Giard, 1931, p. 10.

service du Gouvernement⁷². Le Parlement se trouve alors n'être plus, dans l'action, l'initiateur de la politique. Il est au contraire instrumentalisé comme étant le point de passage obligé pour adopter le plan conçu par le Gouvernement afin d'appliquer la politique envisagée.

Relégué au rang d'instrument, le Parlement semble dénué de pouvoirs propres. Il est aussi, dans une certaine mesure supplanté dans son rôle de représentation, comme le remarquait André Chandernagor et ceci pour deux raisons. D'une part, la Constitution a pu prévoir, à l'instar de celle du 4 octobre 1958, l'élection directe du chef de l'Etat par les citoyens. D'autre part, l'intime liaison unissant le Parlement au Gouvernement confère à ce dernier la représentation des intérêts de la majorité. Le rôle du Parlement semble donc doublement limité.

La démarche ainsi est aisée allant de ce constat à la conclusion selon laquelle le Parlement aurait enfanté « un monstre » en la qualité du Gouvernement, « monstre » qui le dépouillerait de ses pouvoirs. Le Gouvernement serait assimilable à la créature du Docteur Frankenstein laquelle échappe à son créateur, ne peut être maîtrisée par lui et finit même par le tuer. Sombre constat ou sombre pronostic. Pourtant, une telle conclusion est erronée. En régime parlementaire, le Parlement conserve un rôle primordial, celui d'un « relais de confiance entre le Gouvernement et l'opinion »⁷³. Si bien qu'à défaut d'être fidèlement représentée par sa création la majorité des parlementaires dispose du pouvoir indéfectible de changer de Gouvernement. En effet, le régime parlementaire étant un gouvernement d'opinion, la majorité parlementaire bénéficie des faveurs du corps électoral. Dès lors, les choix énoncés par ses représentants vont pouvoir prédominer (Titre 1). De surcroît, si le Parlement se met bien au service d'une politique donnée, laquelle est mise en oeuvre par le Gouvernement, il n'en demeure pas moins que le Parlement constitue le point de passage obligé pour prendre toute une série de mesures. Il dispose donc encore une fois et en dernier ressort du pouvoir d'arrêter une décision (Titre 2).

⁷²De ce point de vue, l'apparition du phénomène majoritaire, en 1962 s'agissant de la France, a renforcé encore ce rôle du Parlement, ou, plus exactement, de la majorité parlementaire. V. CARCASSONNE, Guy, Réhabiliter le Parlement, *Pouvoirs*, n° 49, 1989, p. 37.

⁷³DEBRE, Michel, La Constitution de 1958 : sa raison d'être, son évolution, *RFSP*, 1978, p. 834.

Titre 1 - Le Parlement, instrument de relais de l'opinion

Apparu sous des régimes de suffrage censitaire, le régime parlementaire a longtemps été considéré comme un régime élitiste, oligarchique. Il faut bien admettre que son mode de fonctionnement d'alors était fort peu démocratique⁷⁴ et que, s'agissant d'une des variantes du régime représentatif, il pouvait être perçu comme confisquant le pouvoir du peuple.

Ces idées ont fait florès. Il peut donc paraître surprenant de s'interroger sur la question de savoir si le régime parlementaire est un gouvernement d'opinion. En effet, un tel gouvernement est défini comme celui « dont l'action est conforme aux désirs présumés de la majorité des citoyens »⁷⁵. Georges Burdeau découvre trois caractères au gouvernement d'opinion. Il est, avant tout, un gouvernement démocratique « puisque l'autorité ne peut y être exercée que conformément aux vues de la majorité des citoyens ». Toutefois, et il s'agit là d'un autre aspect de ce système, le « Pouvoir (y) dispose d'une large marge de liberté par rapport aux gouvernés » qui adhèrent au projet envisagé par les gouvernants, ou le rejettent. Enfin, le gouvernement d'opinion est « le régime de la tolérance »⁷⁶. Nous sommes donc bien loin des principes fondateurs du régime représentatif dont le régime parlementaire n'est qu'une des variantes.

Cependant, le suffrage universel ayant fini par s'imposer, il a fallu réviser les appréciations que l'on pouvait porter sur le régime parlementaire comme ne reflétant plus aucune réalité⁷⁷. La démocratisation des institutions s'est opérée. Si bien que Hans Kelsen pouvait écrire, en 1929 : « la démocratie directe n'étant pratiquement pas applicable à l'Etat moderne, on ne saurait douter sérieusement que le parlementarisme soit aujourd'hui la seule

⁷⁴Comment oublier la loi du double vote, du 29 juin 1820, qui méprisait le principe démocratique selon lequel un homme est égal à une voix.

⁷⁵DEBBASCH, Charles, et al., *Lexique de politique*, Paris : Dalloz, 6^e éd., 1992, p. 197 sq.

⁷⁶BURDEAU, Georges, *Traité de science politique*, t. III : *La dynamique politique*, vol. I : *Les forces politiques*, Paris : LGDJ, 3^e éd., revue et augmentée, 1982, p. 109 sqq.

⁷⁷ Selon Georges Burdeau, « avec à peine de légères retouches tout l'appareil ancien du régime représentatif traditionnel est conservé, alors qu'en fait le sujet représenté, l'objet de la représentation et le rôle du représentant sont intégralement nouveaux ». « Ainsi, ni juridiquement, ni politiquement, le système représentatif, tel qu'il fut conçu par les théoriciens du XVIII^e siècle et appliqué au XIX^e, ne correspond à la réalité présente ». BURDEAU, Georges, *Traité de science politique*, t. VII : *La démocratie gouvernante, son assise sociale et sa philosophie politique*, Paris : LGDJ, 2^e éd. revue et augmentée, 1973, p. 317 sq.

forme véritable de réalisation de l'idée démocratique, et que par suite le destin du parlementarisme décidera de celui de la démocratie »⁷⁸.

En quoi le régime parlementaire serait-il profondément démocratique ? En quoi serait-il un gouvernement d'opinion ? Tout d'abord, parce que le Gouvernement, dans un tel régime, émane de la volonté populaire exprimée au sein du Parlement (Chapitre 1). Ensuite, parce que, d'une part, il offre la possibilité de recourir à la décision du peuple souverain, et, d'autre part, grâce à ce mouvement de démocratisation des institutions notamment, il est compatible avec d'autres procédés de démocratie semi-directe (Chapitre 2).

⁷⁸KELSEN, Hans, *La démocratie. Sa nature - sa valeur*, trad. Charles Eisenmann, Paris : Sirey, 2^e éd., 1929, rééd., Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1988, p. 38.

Chapitre 1 - Le Gouvernement, émanation du Parlement

Le Gouvernement, dans un régime parlementaire, est une émanation du Parlement. Le Parlement, organe délibérant, ne gouverne pas lui-même⁷⁹. Comment pourrait-il à la fois déterminer les grandes lignes directrices de la politique à suivre et les mettre en oeuvre directement jusque dans les moindres détails ? Cela semble tout à fait impossible à un organe dont l'effectif est important et qui est dénué de toute unité d'action, puisque, par nature, il est composé de sensibilités politiques variées. Il s'en remet donc à des gouvernants qu'il choisit. Nous sommes ici sur un terrain commun au régime parlementaire et au régime d'assemblée. Cependant, ce qui distingue l'un de l'autre c'est la relative autonomie dont va alors jouir le Gouvernement dans un régime parlementaire par rapport à la dépendance totale dans laquelle va se trouver le comité exécutif du régime conventionnel.

Le lien qui va unir la ou les Chambres et le Cabinet c'est la confiance des uns envers l'autre. Il va donc naître une forme de contrat entre ces organes par lequel le Parlement, surtout la Chambre le plus démocratiquement élue, va confier la mission au Gouvernement de mettre en oeuvre la politique qu'elle désire voir appliquée. Mais, sans la confiance parlementaire, le Gouvernement n'est rien, il doit se résoudre à démissionner parce qu'il ne représente plus fidèlement l'opinion dominante au sein de l'institution parlementaire (Section 1).

Cette étroite imbrication entre le Cabinet d'une part, et le Parlement, d'autre part, qui résulte du contrat de majorité, va même se traduire physiquement dans le choix de ceux à qui les Chambres font confiance et dans la possibilité qu'ils ont de venir au Parlement réclamer les moyens de la politique qu'ils entendent mener (Section 2).

Section 1 - La traduction dans l'idée du contrat de majorité

En régime parlementaire, le Gouvernement est intimement lié à la majorité parlementaire. Si le Gouvernement est puissant dans un tel régime, il ne l'est que grâce au soutien qu'il peut obtenir de la part de cette dernière. Sans son concours, il n'est doté d'aucun pouvoir, sans sa confiance, il doit quitter le pouvoir. Il existe donc entre elle et lui une forme

⁷⁹Sur ce point, cf. infra. p. 138 sqq.

de contrat par lequel elle l'investit de son soutien (§ 1). Néanmoins, le système n'est pas sclérosé, il est, au contraire, vivant. C'est-à-dire que cette confiance qui les unit peut fluctuer. Il faudra donc déterminer à partir de quand le Parlement sera considéré comme ne soutenant plus l'action gouvernementale (§ 2).

§ 1 - La question de l'investiture

Après avoir examiné quelles sont les règles dégagées par le régime parlementaire quant à la formation du contrat de majorité, ou du contrat de gouvernement (A), nous analyserons de façon critique en quoi les règles et pratiques observées sous la V^e République peuvent se différencier de ces règles et partant concourir au déclin du Parlement (B).

A) Les principes relatifs à la confiance parlementaire

Le Petit Robert définit la confiance comme étant « l'assurance de celui qui se fie à quelqu'un ou à quelque chose ». Or, l'ensemble du régime parlementaire repose sur le lien de confiance unissant le Parlement, ou plus exactement la majorité parlementaire, et le Gouvernement (1). La certitude de cette condition du régime parlementaire contraste avec l'incertitude entourant la manière dont cette confiance est exprimée (2).

1 - Le principe du lien de confiance

Le régime parlementaire repose, pour une grande partie, sur le principe de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement ou l'une de ses Chambres. Pour certains auteurs même, cette responsabilité est la seule condition d'existence du régime parlementaire⁸⁰. Ces adeptes de la théorie dite « moniste » du régime parlementaire, comme Raymond Carré de Malberg, considèrent, en effet, que le régime parlementaire ne repose pas sur un quelconque équilibre des pouvoirs que permettrait la détention par les différents organes de moyens de se détruire (mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement, d'une part, et droit de dissolution, d'autre part), mais a pour unique fondement juridique la responsabilité du Gouvernement

⁸⁰MICHELIN, Henri, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris : Marescq, 1891, p. 37. V. par exemple sur ce point LAQUIEZE, Alain, *La notion de régime parlementaire*, Mém. DEA Science politique, Paris, 1990, p. 11 sqq.

devant l'une ou la Chambre du Parlement. Pour Raymond Carré de Malberg, le régime parlementaire est donc, nécessairement déséquilibré au profit de l'institution parlementaire⁸¹, il a même « pour but direct d'assurer la prépondérance du Parlement »⁸².

Cependant, il est constant que le régime parlementaire a pour fondement la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, que ce critère soit insuffisant ou non pour entraîner la qualification du régime. Mais, à vrai dire ce principe de responsabilité du Gouvernement devant le Parlement est plutôt une conséquence du principe suivant : tout Gouvernement doit jouir de la confiance parlementaire pour exister. Cette idée était particulièrement bien exprimée par l'un des plus grands théoriciens du régime parlementaire, Prosper Duvergier de Hauranne. Selon ce dernier, « un ministère parlementaire, (...) c'est un ministère qui, porté au pouvoir pour y faire prévaloir une opinion qu'il représente et qu'il exprime, n'hésite pas à se retirer quand cette opinion cesse d'obtenir la majorité »⁸³.

Représenter une opinion majoritaire, cela signifie bien que le Gouvernement, pour pouvoir agir, doit être accepté par une majorité parlementaire, voire en être issu ; cette majorité parlementaire reposant elle-même sur l'existence d'une adéquation entre les idées que celle-ci défend et véhicule et le sentiment d'une majorité d'électeurs. De ce point de vue, le régime parlementaire est véritablement un gouvernement d'opinion. De façon quasi mathématique, Georges Renard décrivait le régime parlementaire de la manière suivante : « Le pouvoir exécutif gouverne avec la confiance des Chambres ; les Chambres légifèrent avec la confiance du corps électoral ; le corps électoral choisit les députés et, par l'intermédiaire de ceux-ci, garantit au pouvoir exécutif la confiance du pays »⁸⁴. Belle démonstration de ce qu'est un gouvernement d'opinion.

⁸¹CARRE DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris : Sirey, t. II, 1922, rééd. CNRS, 1962, pp. 68-108.

⁸²Ibid., p. 104.

⁸³DUVERGIER DE HAURANNE, Prosper, *Des principes du gouvernement représentatif et de leur application*, Paris : Just Tessier, 1838, p. XXXI. V. une définition quasi-identique in DUVERGIER DE HAURANNE, Prosper, *Histoire du gouvernement parlementaire en France. 1814-1848*, Paris : Michel Lévy, t. I, 2^e éd., 1870, p. 91.

⁸⁴RENARD, Georges, Souveraineté et parlementarisme, *Cahiers de la nouvelle revue*, n° 4, La cité moderne et les transformations du droit, 1925, p. 120. Dans le même sens, Paul Bastid définit le régime parlementaire comme « un régime de collaboration entre l'Exécutif et le Législatif, sous la censure de l'opinion publique, exprimée par les électeurs ». BASTID, Paul, Sieyès et le gouvernement parlementaire, *RDP*, 1939, p. 403.

Dans le régime parlementaire, le Gouvernement n'est donc pas un organe imposé aux Chambres de l'extérieur, mais un organe que celles-ci acceptent et qu'elles trouvent bon d'investir afin de mettre en oeuvre la politique qu'elles souhaitent voir conduite. Le choix de ce Gouvernement est même, selon Walter Bagehot, la principale fonction du Parlement⁸⁵. Le Parlement est donc bien un organe prépondérant, car investi de la puissance du suffrage, mais qui, comme le peuple, s'en remet à des mandataires pour appliquer la politique désirée par lui, politique qui est aussi celle ayant les faveurs des électeurs. Cette conception fut tardivement acceptée. Ainsi, sous la Restauration, le Roi imposait souvent ses favoris à la Chambre des députés des départements et à la Chambre des pairs, alors même que celles-ci envisageaient une politique différente. Le cas le plus topique est celui de Jules de Polignac, nommé chef du ministère par Charles X, qui, outre une personnalité délicate⁸⁶, entendait suivre une politique ne convenant pas à la Chambre des députés des départements. L'hostilité de la Chambre fut exprimée par la célèbre adresse des 221⁸⁷. Lors de la discussion de celle-ci, Sébastiani défendit très clairement la théorie du régime parlementaire en considérant que « les choix de la couronne doivent nécessairement tomber sur des hommes qui inspirent assez de confiance pour rallier autour de l'administration l'appui des Chambres... Lorsque les conseillers de la couronne ne jouissent pas de cette confiance nécessaire à l'action et à la force du gouvernement, leur devoir est de résigner leur charge »⁸⁸.

Dans le cadre du régime parlementaire, s'opère donc bien un transfert d'autorité entre le Parlement et le Gouvernement par l'intermédiaire de la confiance dont bénéficie ce dernier de la part du Parlement, ou plus exactement, de la majorité parlementaire⁸⁹. C'est la raison pour laquelle on peut parler de l'existence d'un véritable contrat entre la majorité parlementaire, d'une part, et le Gouvernement, d'autre part. Les clauses de ce contrat sont les suivantes : le

⁸⁵BAGEHOT, Walter, *La Constitution anglaise*, trad. M. Gaulhiac, Paris : Germer Baillière, 1869, p. 195 sqq.

⁸⁶« Il est peu de personnages, dans notre histoire, qui soient aussi universellement antipathiques ». V. DE BERTIER DE SAUVIGNY, Guillaume, *La Restauration*, Paris : Flammarion, coll. Champs, 1974, p. 424.

⁸⁷Notons que cette adresse, moment fort de l'implantation du régime parlementaire, fut votée non au Palais Bourbon, mais dans un baraquement installé dans le jardin du Palais car cet édifice, menaçant ruine, était l'objet de travaux. V. COUYBA, Charles-Maurice, *Le Parlement français*, Paris : Librairie Renouard, 1914, p. 59.

⁸⁸Cité par DE BERTIER DE SAUVIGNY, Guillaume, *Ibid.*, p. 431 sq. Plus radicale encore est, pour l'époque, la réflexion de Royer-Collard : « Nous sommes arrivés à ce degré de vérité dans le gouvernement représentatif où ce n'est plus le ministère qui a la majorité, mais la majorité qui a le ministère ». Cité par MICHON, Louis, *Le gouvernement parlementaire sous la Restauration*, Paris : LGDJ, 1905, p. 445. V. également R., Amédée, *Essai sur la Constitution pratique et le Parlement d'Angleterre. Précédé d'une dissertation sur la France comparée à la Grande-Bretagne et sur les voyageurs français et anglais*, Paris : Tournachon-Molin et H. Seguin, 1821, p. 103.

⁸⁹« Le pouvoir du ministre, c'est celui du corps qui l'a nommé et qui le maintient ». MILL, John Stuart, *Le gouvernement représentatif*, trad. M. Dupont White, Paris : Guillaumin, 1862, p. 129.

Gouvernement s'engage à représenter, le plus fidèlement possible compte tenu des réalités rencontrées, les convictions politiques de la majorité, tandis que la majorité parlementaire met sa puissance au service du Gouvernement. Les deux parties à ce *contrat de majorité* ont donc des obligations respectives, mais le but poursuivi est le même à savoir la satisfaction de l'intérêt général selon la perception des conditions de sa réalisation bénéficiant du soutien de la majorité des électeurs.

C'est l'existence de ce contrat qui caractérise le mieux à la fois un régime démocratique et un régime parlementaire. Mais ce *contrat de majorité* bénéficie de conditions de subsistance assez précaires. Il ne s'agit, en effet, aucunement d'un contrat de législature. C'est-à-dire que les parties à ce contrat, Gouvernement et majorité parlementaire, ne se lient pas pour un temps déterminé à l'avance par le contrat ; elles ne se lient pas une fois pour toute. Cette idée du contrat de législature, chère à Pierre Mendès France et à diverses formations politiques⁹⁰, ne peut avoir grâce dans le cadre du régime parlementaire. En effet, le régime parlementaire est un gouvernement d'opinion ; or, cette opinion peut, par essence, varier dans le temps. Tout le génie du régime parlementaire c'est de réaliser l'adéquation entre l'opinion exprimée soit directement par le peuple, soit indirectement par les représentants, et le Gouvernement. Un Gouvernement ne bénéficiant plus de la confiance parlementaire doit se retirer ; rappelons-nous la formule de Prosper Duvergier de Hauranne⁹¹ et écoutons Beaumetz : « Lorsque nous aurons acquis l'usage du gouvernement représentatif, nous saurons qu'il est impossible qu'un ministre marqué de la réprobation nationale conserve plus longtemps sa place »⁹².

Si l'existence de ce *contrat de majorité* est indubitable, la formulation de ce contrat peut, elle, laisser place à diverses solutions.

2 - Les principes relatifs à l'expression de cette confiance

La question qui se pose en effet est celle de savoir si cette confiance unissant la majorité parlementaire et le Gouvernement doit être manifestée de façon expresse, ou, au contraire, peut

⁹⁰MENDES FRANCE, Pierre, *Regards sur la Cinquième République 1958-1978. Entretiens avec François Lanzenberg*, Paris : Fayard, 1983, p. 48 sq. V. la déclaration commune de la F.G.D.S. et du P.C. en date du 23 février 1968.

⁹¹Cf. p. 25.

⁹²Cité par MICHON, Louis, *Le gouvernement parlementaire sous la Restauration*, Paris : LGDJ, 1905, p. 14.

se contenter d'être exprimée implicitement. L'expression de cette confiance est-elle active ou passive ?

Les principes du régime parlementaire exigent qu'un lien de confiance unisse majorité et Gouvernement sous peine de voir le Parlement mettre en cause la responsabilité du Gouvernement. Cependant, ces principes ne nous en disent pas plus quant aux modalités de passation de ce contrat. Or, le régime parlementaire n'étant pas le fruit d'une construction théorique mais le résultat de différentes pratiques plus ou moins contraignantes, l'on peut tenter de trouver des éléments de réponse à la question posée dans les enseignements tirés de l'histoire constitutionnelle et du droit comparé (a). Ces éléments nous permettent alors de déterminer si, dans le cadre du régime parlementaire, la confiance doit être énoncée implicitement ou, au contraire, explicitement (b).

a) L'investiture dans LES régimes parlementaires

L'étude de l'histoire constitutionnelle française comme du droit comparé se révèle décevante. Il s'avère impossible de préciser clairement comment doit s'exprimer ce lien de confiance. Il existe, en effet, des exemples en faveur de la confiance passive (α) et d'autres en sens contraire (β).

α) La confiance présumée

Sous la Restauration, l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire et la Monarchie de Juillet, les ministères étaient choisis par le monarque ou l'empereur, plus ou moins en fonction des idées défendues par la majorité parlementaire. Le ministère, une fois formé, ne se présentait pas devant les Chambres pour y obtenir un vote de confiance. La première rencontre avait lieu lors d'une séance tout à fait ordinaire. Cependant, les députés et les représentants pouvaient, lors du débat du jour, exprimer leur sentiment relatif au nouveau Gouvernement, notamment par le vote de l'adresse⁹³. Cette période de la monarchie constitutionnelle, que l'on qualifie parfois d'*âge d'or* du régime parlementaire, semble donc indiquer que l'expression de

⁹³JOSEPH-BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris : Giard et Brière, 1904, p. 232.

la confiance parlementaire peut être seulement passive. Quelle est la solution issue de l'observation des différents régimes parlementaires à travers le monde ?

Dans leurs ouvrages respectifs, MM. Michel Ameller et Jean-Claude Colliard observent que, dans la majorité des pays pratiquant le régime parlementaire, les textes et pratiques constitutionnels n'exigent pas une démonstration expresse du lien de confiance unissant la majorité parlementaire et le nouveau Gouvernement⁹⁴. Ainsi, au Royaume-Uni, n'existe-t-il pas de système d'investiture⁹⁵. Les régimes scandinaves sont même à l'origine du système de *confiance présumée*, ce qui signifie que tout nouveau Gouvernement est supposé posséder la confiance d'une majorité du Parlement, sauf à ce dernier à démontrer le contraire. Ce système a été exposé, notamment, par Kaarlo Juho Ståhlberg, premier Président de la République finlandaise en 1917⁹⁶. Pourtant, même si la confiance est présumée accordée au Gouvernement, cela ne dispense pas, le plus souvent, le chef de celui-ci de présenter son programme aux parlementaires. Simplement, il n'y aura pas obligatoirement de vote sur cette déclaration ; il n'y en aura que si les parlementaires souhaitent manifester leur désaccord⁹⁷. A défaut de vote, le contrat est établi tacitement sur les bases du programme envisagé lors de la campagne électorale⁹⁸.

⁹⁴AMELLER, Michel, *Parlements. Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans 55 pays*, Paris : PUF, 2^e éd. augmentée et mise à jour, 1966, p. 313 sq. ; COLLIARD, Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris : PFNSP, 1978, p. 49.

⁹⁵Mmes Grewe et Ruiz Fabri expliquent cette situation par le système bipartisan lequel simplifie à l'extrême les relations entre le Cabinet et la Chambre des Communes. GREWE, Constance, et RUIZ FABRI, Hélène, *Droits constitutionnels européens*, Paris : PUF, coll. Droit fondamental, série Droit politique et théorique, 1995, p. 528.

⁹⁶V. JANSON, Jan Magnus, Le régime parlementaire de la Finlande, in *Mélanges Maurice Duverger*, Paris : PUF, 1987, p. 624.

⁹⁷« Le Gouvernement est tenu de notifier sans délai son programme à la Chambre. Il sera procédé de même en cas de modification sensible de la composition du Gouvernement » (Constitution finlandaise du 17 juillet 1919, art 36a). V. également Constitution du Royaume du Danemark du 5 juin 1953, art. 38.

⁹⁸Ceci n'est pas sans poser des difficultés lorsque le Gouvernement est un Gouvernement de coalition. En effet, s'il n'y a pas eu d'entente préalable sur un programme commun, le contrat ne sera pas véritablement établi. Dès lors, la relation Cabinet - Parlement ne reposerait sur aucune base certaine, ce qui ouvrirait la voie à une forte instabilité gouvernementale, puisque tant les parlementaires soutenant cette coalition que les membres du Cabinet, ne se sentiraient aucunement soudés autour de la réalisation d'une politique donnée. La solidarité ministérielle risquerait donc de faire défaut, tout comme le soutien parlementaire à la politique du Gouvernement. Cependant, au moment même de la formation du Gouvernement, ce système de la confiance présumée permet la stabilité des Cabinets scandinaves. En effet, des petits partis qui ne s'associeraient pas de façon positive au Gouvernement ne pourraient voter une éventuelle investiture. Le Cabinet se verrait donc renversé avant d'avoir pu commencer à travailler. Quant à la durée de vie et aux possibilités d'action de ce Cabinet minoritaire elles tiennent ensuite à sa capacité à réunir une majorité de parlementaires sur chacun de ses projets. V. LAUVAUX, Philippe, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruxelles : Bruylant, 1988, p. 103 sqq. et p. 270.

Ces différents exemples tendent à considérer que la passation du *contrat de majorité* n'a pas à être révélée de façon expresse. Néanmoins, quantité de régimes ont choisi la solution opposée.

β) La confiance exprimée

Cela est particulièrement flagrant pour les pays ayant adopté un régime démocratique et parlementaire très tardivement : Estonie, Lituanie, République Tchèque, Roumanie, ou même Grèce et Espagne. Dans l'ensemble de ces pays et dans bien d'autres encore, le Gouvernement doit solliciter de la part du Parlement la manifestation explicite de sa confiance. Ainsi, par exemple, l'article 68 de la Constitution de la République Tchèque, en date du 16 décembre 1992, dispose-t-il : « Dans les trente jours qui suivent sa nomination, le Gouvernement se présente devant la Chambre des députés et lui demande de lui exprimer sa confiance ».

Relativement à cette investiture, comment ne pas évoquer les III^e et IV^e Républiques françaises. Sous la III^e République, le Président de la République nommait un président du Conseil qui se présentait à la Chambre des députés pour y présenter son programme et les membres de son ministère. Lors d'une déclaration ministérielle, il sollicitait alors de la Chambre des députés un vote de confiance, tandis que dans le même temps le Garde des sceaux demandait au Sénat d'exprimer sa confiance au Gouvernement. Après la crise du 16 mai 1877, l'on peut considérer que cette investiture est devenue le seul acte extérieur décidant de l'attribution du pouvoir à un ministère, chaque Président de la République prenant soin de nommer le favori de la Chambre des députés⁹⁹. Même Alexandre Millerand appela Edouard Herriot à la suite de la victoire du Cartel des Gauches aux élections législatives de 1924. Ce n'est que parce que ce dernier refusa le poste de président du Conseil que fut nommé Frédéric François-Marsal.

Les constituants de 1946 eurent à coeur de rationaliser le régime parlementaire. Dans ce cadre, la procédure d'investiture, jusque là coutumière, fut profondément remaniée par l'article 45 de la Constitution. Cependant, il ressort de cette disposition que le président du Conseil n'existe que par l'Assemblée nationale. En effet, avant son investiture, le chef du

⁹⁹Nous raisonnons ici en termes généraux, mais il est vrai que certaines personnalités s'imposant tout naturellement à cette fonction ont pu en être écartées à cause de l'hostilité du Président de la République. Ainsi, Jules Grévy préféra-t-il Waddington à Gambetta. V. JOSEPH-BARTHELEMY, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, Paris : Giard et Brière, 1906, p. 673 sqq.

Gouvernement n'est qu'un président du Conseil *désigné*, pressenti ; il ne le devient véritablement qu'après son investiture. C'est donc bien l'Assemblée nationale qui fait exister le président du Conseil, lui attribue son pouvoir¹⁰⁰. Le souci des constituants français était, d'une part, de renforcer le pouvoir de l'Assemblée nationale sur le Président de la République, lequel n'avait plus pour rôle que de présenter un candidat ; d'autre part, de renforcer l'autorité du président du Conseil, car, investi à la majorité absolue, il pourrait se prévaloir de cette onction face à l'Assemblée elle-même et surtout face aux membres de son Gouvernement.

Cependant, on le sait, ces intentions furent très vite malmenées, voire anéanties, par la pratique menée par les différents présidents du Conseil ayant suivi l'exemple de Paul Ramadier¹⁰¹. Ce dernier, après avoir été investi, par ailleurs à l'unanimité, conformément aux dispositions de l'article 45 précité, est revenu à l'Assemblée nationale demander l'investiture, cette fois, de l'ensemble des membres de son Gouvernement¹⁰², ainsi que la démarche en avait été envisagée lors des travaux préparatoires à la Constitution de 1946¹⁰³. D'individuelle, l'investiture devenait de surcroît collective. Par ailleurs, ce qui est plus grave, en changeant de nature, elle changeait d'âme. En effet, l'autorité personnelle du président du Conseil sur ses ministres n'était désormais plus d'actualité, les ministres ayant eux aussi reçu l'assentiment de l'Assemblée. Mais cela signifiait surtout que le président du Conseil, ne pouvant choisir lui-même, librement, les personnes avec lesquelles il travaille, n'était plus le chef du Gouvernement ; ce sont les parlementaires qui, directement, composent le Cabinet. Si cette composition ne leur convient pas, ils refusent la confiance au ministère, n'hésitant pas, ce

¹⁰⁰Ce système est très proche de celui adopté par la Constitution du Royaume d'Espagne. En effet, le Roi d'Espagne propose par l'intermédiaire du président du Congrès un candidat à la présidence du Gouvernement, lequel expose devant le Congrès des députés son programme et demande la confiance. Si la confiance est accordée à la majorité absolue, le Roi le nomme président du Gouvernement. Si cette majorité n'est pas atteinte, un deuxième vote a lieu 48 heures plus tard et, à ce moment là, la majorité simple suffira. Si dans un délai de deux mois suivant le premier vote d'investiture aucun candidat n'est investi, le Roi doit dissoudre les deux Chambres. Constitution du 27 décembre 1978, art. 99. Ce principe d'investiture personnelle du chef du Gouvernement est également adopté par la Constitution d'Estonie du 28 juin 1992, article 89. Celle-ci a lieu, à la majorité simple, dans les 14 jours suivant la nomination du Premier ministre.

¹⁰¹Selon M. Jean ROSSETTO, il s'agit là d'une convention de la Constitution. ROSSETTO, Jean, *Recherche sur la notion de Constitution et l'évolution des régimes constitutionnels*, Thèse Poitiers, dactyl., 1982, p. 383 sq.

¹⁰²Le Cabinet fut, alors, investi par 521 voix contre 12. On connaît l'attitude de Vincent Auriol qui, apprenant la décision de Paul Ramadier, éclate en colère et lui dit au téléphone : « Ne sois pas un vieux de la III^e », ce à quoi Paul Ramadier lui répondit qu'il était plus jeune que lui et que l'Assemblée était souveraine. V. FONVIEILLE-VOJTOVIC, Aline, *Paul Ramadier (1888-1961) : élu local et homme d'Etat*, Paris : Publications de la Sorbonne, 1993, p. 323 sqq.

¹⁰³V. sur ce point FABRE, Michel-Henry, Un échec constitutionnel : l'investiture du président du Conseil des ministres, *RDP*, 1951, p. 184 ; BURDEAU, Georges, Le régime des pouvoirs publics dans la Constitution du 27 octobre 1946, *RDP*, 1946, p. 557 sqq.

faisant, à revenir sur la confiance qu'ils avaient antérieurement manifestée à l'égard du président du Conseil. Ainsi, Henri Queuille, investi le 30 juin 1950 par 363 voix contre 208, fut-il renversé quatre jours plus tard par 334 voix contre 221¹⁰⁴.

Pour tenter de remédier à divers problèmes, dont celui de la double investiture, une révision du texte constitutionnel fut mise en oeuvre en 1954. L'article 45 fut profondément remanié, mais l'Assemblée nationale, ayant capté un pouvoir nouveau grâce à cette pratique de la double investiture, ne consentit pas à le rendre. La procédure d'investiture fut donc retouchée, mais à la vérité dans une direction qui n'était pas celle permettant de redonner un sens à cette investiture. Consécutivement à cette révision, le président du Conseil pressenti ainsi que les ministres qu'il a choisis sont investis par l'Assemblée nationale, à la majorité simple. C'est également ce système d'investiture collective à la majorité simple qui fut adopté plus tard, par exemple, par les constituants lituaniens et roumains¹⁰⁵.

Il apparaît donc qu'il est délicat de se forger une opinion claire s'agissant de la modalité d'expression de cette confiance unissant le Gouvernement et le Parlement tant les observations sont divergentes. Néanmoins, afin d'examiner si la V^e République respecte bien les préceptes du régime parlementaire en la matière, il est nécessaire de dégager de l'esprit du parlementarisme l'attitude qui convient le mieux au régime parlementaire.

b) L'investiture dans LE régime parlementaire

Le régime parlementaire est un régime à la fois de séparation, de collaboration et de modération des pouvoirs, mais c'est aussi un gouvernement d'opinion. Régime de séparation, cela signifie que le Cabinet ne doit pas être un comité élu directement par la Chambre elle-même. Nous serions alors dans un régime de type conventionnel. Collaboration, ensuite ; c'est-à-dire que les divers organes concourent ensemble à la création d'un acte, soit directement, soit indirectement. Directement lorsque les organes participent effectivement à la prise de décision. Indirectement, lorsque l'acte est pris par l'un des organes, mais que l'autre est en mesure de

¹⁰⁴C'est également la mésaventure que connut Robert Schuman. V. FABRE, Michel-Henry, Un échec constitutionnel : l'investiture du président du Conseil des ministres, *RD*, 1951, p. 201 sqq. ; BERLIA, Georges, L'avis du Conseil de la République sur le projet de révision de la Constitution, *RD*, 1954, p. 486.

¹⁰⁵Constitution de Lituanie du 25 octobre 1992, art. 92 ; Constitution de Roumanie du 8 décembre 1991, art. 102.

contrôler les choix opérés par celui qui a pris la décision. Ne confier la nomination des membres du Gouvernement qu'au chef de l'Etat, constitue une forme de négation de cette collaboration. On nous objectera que même dans l'hypothèse où les membres du Gouvernement sont nommés par le seul chef de l'Etat, le Parlement dispose du pouvoir de contrôler ces nominations. Il dispose effectivement du pouvoir de renverser le Gouvernement ainsi nommé qui ne le satisferait pas. Cependant, entre ici en ligne de compte un dernier aspect du régime parlementaire, à savoir qu'il s'agit d'un gouvernement d'opinion.

Etant, on l'a vu, sans aucun doute un gouvernement d'opinion, cela signifie que les liens tissés entre les organes, mais également les ruptures de ces solidarités politiques doivent apparaître clairement pour que l'opinion puisse se forger. Rappelons-nous que selon Chateaubriand, dans ce type de régime « tout doit être connu, porté au tribunal de l'opinion »¹⁰⁶. Les collaborations, comme les contrôles doivent donc être ostensibles, notoires. Et cela concerne au premier chef le premier acte établissant ces relations, à savoir le *contrat de majorité*.

De même, le régime parlementaire repose sur une responsabilité collective des membres du Gouvernement¹⁰⁷. On sait, en effet, qu'il est né de la transformation du mécanisme d'*impeachment* en une responsabilité politique, laquelle est devenue collective avec la démission de Lord North en 1782¹⁰⁸. Cette solidarité repose sur l'idée selon laquelle le

¹⁰⁶CHATEAUBRIAND, François-René de, *De la Monarchie selon la Charte*, in *Grands écrits politiques*, Paris : Imprimerie nationale, t. II, 1993, p. 331.

¹⁰⁷Certes, il peut subsister une responsabilité politique individuelle. Mais celle-ci est « résiduelle » dans la mesure où, pour qu'elle joue, il faut que « le ministre soit en désaccord avec le Parlement sur une question litigieuse qui n'est pas rattachable à la politique générale du Gouvernement et dont ses collègues n'ont pas été informés ». NICQ-DEVOS, Christelle, *La responsabilité individuelle du ministre sous la V^e République*, Thèse Lille, dactyl., 1996, pp. 9 et 208 sqq. La loi constitutionnelle du 25 février 1875 ainsi que la Constitution du 27 octobre 1946 posaient le principe d'une telle responsabilité individuelle se surajoutant à celui de la responsabilité collective. Il s'agissait d'une sorte de responsabilité du chef de service administratif qu'exprimait déjà Pellegrino Rossi. V. ROSSI, Pellegrino, *Cours de droit constitutionnel*, Paris : Guillaumin, t. IV, 1867, p. 372. Dans le même sens V. SUNG, Nak-in, *Les ministres de la V^e République française*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 70, 1988, p. 239. La V^e République a supprimé toute mention d'une telle responsabilité, mais l'hostilité du Parlement a pu entraîner la démission d'un ministre (par ex. celle de Louis de Guiringaud) ; toutefois, la responsabilité individuelle d'un ministre est bien plus souvent mise en cause par l'exécutif lui-même que par le Parlement. V. NICQ-DEVOS, Christelle, *Ibid.*, p. 267 sqq. Cependant, il existe encore des régimes parlementaires prévoyant, outre une responsabilité collective, ce type de responsabilité : Grèce (article 84, alinéa 2), Suède (article 4, chapitre XII), Estonie (article 65), Lettonie (article 59), et Lituanie (article 96).

¹⁰⁸Edouard Fischel indique que « les votes de défiance ont remplacé les arrêts de mort ; la disgrâce temporaire du parlement impérial, le billot et la hache ». FISCHEL, Edouard, *La constitution d'Angleterre. Exposé historique et critique des origines, du développement successif et de l'état actuel de la loi et des institutions anglaises*, trad. Ch. Vogel, Paris : Reinwald, 1864, t. II, p. 409.

Parlement donne sa confiance à un groupe de personnes afin qu'elles mettent en oeuvre une politique, et non à diverses personnalités considérées isolément. Quand bien même un ou plusieurs ministres n'auraient pas consenti à une mesure encourageant la désapprobation des Chambres, ils en assumeraient la responsabilité à l'égal de l'ensemble de leurs collègues « car ils y sont en définitive associés, dès lors que ne parvenant pas à faire prévaloir leur avis, ils n'ont pas spontanément donné leur démission »¹⁰⁹. Dès lors que cette responsabilité est collective, il s'avère nécessaire que le Parlement investisse expressément le Gouvernement de sa confiance par une investiture soit du Cabinet dans son ensemble, soit de son chef, lequel cristallise l'unité et la solidarité ministérielles¹¹⁰.

De surcroît, le régime parlementaire, on le verra¹¹¹, permet au Gouvernement de disposer de très larges pouvoirs, notamment en matière de législation. Ces pouvoirs lui sont reconnus afin de mettre en oeuvre la politique voulue tant par les électeurs que par leurs représentants. Or, si le Parlement consent ainsi à se mettre au service du Gouvernement pour la réalisation de ce but commun, il faut à tout le moins que son consentement soit exprimé de façon expresse. Il ne suffit donc pas que le contrat soit passé par défaut entre le Gouvernement et la première Chambre. L'ensemble de ces indices permettent de conclure, à la manière du juge administratif, que l'esprit du régime parlementaire dicte que le *contrat de majorité* soit explicite.

Pour autant, il ne faut pas écarter tous les régimes ne satisfaisant pas à ces prescriptions comme n'étant pas parlementaires. Simplement, ils ne correspondent pas point pour point à ce qu'un régime parlementaire idéal organiserait. Ils sont des régimes parlementaires, il n'en sont pas des copies de son idéal. Ainsi, dans certains régimes, le Gouvernement nouvellement formé se présente devant la première Chambre pour lui présenter son programme mais sans solliciter de vote. Cela ne correspond pas à un régime parlementaire idéal ; néanmoins, cela n'en

¹⁰⁹GIGOUT, Paul, *Théorie de la responsabilité politique dans la Constitution de 1875*, Thèse Dijon : Imp. Barbier Marilier, 1898, p. 82. Cité par NICQ-DEVOS, Christelle, *Ibid*, p. 231. Notons cependant que l'article 43 de la Constitution finlandaise du 17 juillet 1919 dispose que « Tout membre du Conseil qui a participé au règlement d'une affaire au sein du Conseil est responsable de la décision, à moins qu'il n'ait exprimé une opinion différente consignée au procès-verbal ».

¹¹⁰JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 663 ; BURDEAU, Georges, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, Paris : Les éditions internationales, Paris, 1932, p. 104.

¹¹¹Cf. infra. p. 138 sqq.

constitue pas moins une démarche permettant au Parlement de juger la nouvelle équipe sur ses intentions. Il y a donc un premier lien qui se noue, un premier contrôle qui s'opère, certes implicitement puisqu'il résulte de l'absence d'un vote de défiance. On ne doit donc pas refuser de reconnaître le label parlementaire d'un tel système, mais, pour autant, lui dénier la palme de l'application la plus fidèle des principes du régime parlementaire.

La V^e République correspond-elle à cet idéal ou doit-on plutôt la classer parmi les régimes parlementaires se contentant d'une manifestation passive du contrat de majorité unissant le Gouvernement et le Parlement ?

B) Le contrat de majorité sous la V^e République

Bien que la question ait fait l'objet de nombreuses interrogations, il apparaît que l'engagement de responsabilité du Gouvernement sur la base de l'article 49, alinéa 1 de la Constitution présente un caractère facultatif (1). Cette conclusion laisse donc place à l'appréciation des acteurs institutionnels. Or, il serait souhaitable, afin que le Parlement puisse bénéficier de toute la révérence qu'il mérite, qu'ils mettent leurs actes en conformité avec l'esprit du régime parlementaire, lequel prescrit la formation explicite du *contrat de majorité* (2).

1 - Un contrat tacite

Il ressort, aujourd'hui, clairement que les dispositions de l'article 49, alinéa 1 de la Constitution ne présentent pas un caractère obligatoire. Toutefois, la controverse perdura longtemps, tant le texte est peu explicite. Mais, malgré cette obscurité, le caractère facultatif de ce procédé se dégage néanmoins du texte (a). Quoi qu'il en soit, les acteurs politiques, eux, ont considéré que ce caractère facultatif était indubitable (b).

a) Un caractère facultatif difficilement établi

Tandis que les constituants ont paru mettre en place un système impératif, la doctrine a pu démontrer le caractère facultatif de cet engagement de responsabilité.

L'alinéa premier de l'article 49 a donné lieu à de longues discussions lors des travaux préparatoires à la Constitution de 1958. Dans le premier projet de Michel Debré, qui connut par la suite de nombreuses versions divergentes, le Premier ministre devait, à l'ouverture de chaque session, demander un vote de confiance à l'Assemblée nationale sur la politique qu'il entendait mener. Ce système ressemblait donc à une sorte de discours du Trône sur lequel il y aurait eu vote¹¹². Cependant, quels que soient les avantages d'un tel mécanisme, dans la mesure où il permet de renouveler explicitement le lien de confiance existant entre l'Assemblée et le Gouvernement à brèves échéances, ce système fut rejeté par les « anciens de la IV^e République » qui y voyaient une potentialité de retour au régime d'assemblée. M. François Luchaire proposa, à ce moment-là, le 27 juin 1958, que l'investiture fut accordée pour une durée de deux ans. C'est alors Michel Debré qui repoussa ce dispositif en considérant qu'un Gouvernement ne devait pas être jugé « à ses intentions mais à ses résultats »¹¹³. Malgré cela, M. Luchaire reprit cette idée lors du groupe de travail du 2 juillet 1958¹¹⁴. L'argument du ministre de la Justice ne nous semble pas emporter la décision. En effet, dans tout système d'investiture, le Gouvernement ou le Premier ministre est évalué sur son programme à venir, donc sur ses intentions. Cela est encore vrai avec la rédaction définitive de l'article 49, alinéa 1. Ce que l'on pourrait reprocher au système évoqué par M. Luchaire, c'est sa rigidité dès lors que les deux parties, Gouvernement et Assemblée nationale, seraient liées pour deux ans par ce contrat de confiance. Cependant, il n'était nullement dans l'idée de M. François Luchaire de scléroser le système et d'empêcher toute rupture du contrat avant terme, soit par la mise en oeuvre du droit de dissolution, soit par le vote d'une motion de censure. Si tel avait été le cas, il est tout à fait certain que cela aurait dénaturé le régime ; en régime parlementaire, le *contrat de majorité* doit être révocable *ad nutum* par les deux parties. Simplement, l'idée était la suivante : obliger le Premier ministre à demander la confiance de l'Assemblée nationale de

¹¹²En France, ce n'est qu'à partir de 1821 que les ministres se mirent à le rédiger. Avant cette date, le Roi le rédigeait seul.

¹¹³Notes de M. François Luchaire, in Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. I : *Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant projet du 29 juillet 1958*, 1987, p. 293.

¹¹⁴Ibid, p. 328.

manière régulière afin de vérifier que ce lien de confiance unit toujours la majorité parlementaire et le Gouvernement¹¹⁵.

Quoi qu'il en soit, il semble donc bien que, dans l'esprit des constituants de 1958, le Premier ministre devait, au moins à son entrée en fonction, demander la confiance de l'Assemblée nationale. On citera, à titre d'exemple représentatif, la formule employée par M. Dejean lors de la séance du Comité consultatif constitutionnel en date du 13 août 1958 : « Il est normal qu'un Gouvernement, qui doit vivre avec la confiance du Parlement, fasse appel à cette confiance soit au début de son existence, soit au moment où il pourrait craindre que cette confiance fût ébranlée »¹¹⁶.

β) Une interprétation doctrinale facultative

On pourrait encore tirer argument en faveur du caractère impératif de la procédure imaginée de la substitution du présent de l'indicatif « engage » à la faculté envisagée « peut engager ». Interrogé par Guy Mollet à propos de cet alinéa, le Général de Gaulle, on le sait, déclara que le présent de l'indicatif avait, dans les textes juridiques, valeur impérative, et qu'il ne viendrait à l'esprit de personne de rouler à gauche quand le code de la route évoque, au présent de l'indicatif, la conduite à droite.

Certes cette réponse peut paraître achever le débat : l'engagement de la responsabilité du Gouvernement par le Premier ministre sur son programme est obligatoire. Cependant, cet argument quant à la valeur impérative du présent de l'indicatif est contestable. Prenons, par exemple, le deuxième alinéa de l'article 49 ; ce dernier dispose : « L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure ». Cela signifie de façon absolument certaine que, lorsque l'Assemblée souhaite renverser le Gouvernement, elle ne peut le faire que par la voie d'une motion de censure votée dans les conditions précisées

¹¹⁵Certes l'utilité d'un tel procédé s'avère en réalité peu importante dans la mesure où l'Assemblée nationale peut renverser le Gouvernement à tout moment, manifestant ainsi la rupture du lien de confiance. Mais, il présente l'avantage de clarifier le lien unissant l'Assemblée et le Cabinet. Cela n'accroîtrait en rien les pouvoirs du Parlement, ce sont au contraire ceux du Gouvernement qui en sortiraient grandis, mais ce système permettrait de se rapprocher de l'idéal du régime parlementaire qui préconise la publicité des liens tissés. Cf. supra, p. 32.

¹¹⁶Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. II : *Le Comité consultatif constitutionnel. De l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, 1988, p. 509.

par la suite. Cela ne signifie aucunement qu'elle est obligée de mettre en jeu la responsabilité du Cabinet. On peut suivre le même raisonnement s'agissant du premier alinéa de l'article 49. Si le Premier ministre souhaite engager la responsabilité de son Gouvernement, il le fait conformément aux dispositions de l'article 49, c'est-à-dire après délibération du Conseil des Ministres¹¹⁷, sur son programme ou sur une déclaration de politique générale et devant la seule Assemblée nationale. Lui seul en ayant par ailleurs la faculté. Cela ne veut pas dire qu'il est obligé de procéder à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Que cet argument emporte ou non la conviction quant à la valeur du présent de l'indicatif, certains auteurs évoquent l'obligation dans laquelle se trouverait le Premier ministre d'engager la responsabilité de son Gouvernement sur son programme malgré la présence du présent de l'indicatif en raisonnant par analogie avec l'article 10. Toutefois, cet argument est de faible valeur car si l'article 10 impose au Président de la République de promulguer toute loi dans un délai de quinze jours, nulle part, à l'article 49, alinéa 1, on ne trouve de délai. Sans l'existence d'un délai avant l'expiration duquel le Premier ministre serait tenu d'engager la responsabilité de son Gouvernement, il ne peut exister en pratique aucune obligation. Le Premier ministre pourrait en effet reporter *sine die* cet engagement de responsabilité et ceci de façon infinie. Cette procédure ne signifierait alors plus rien. Le caractère obligatoire de ce procédé ne peut résulter que de l'existence d'un butoir, d'un seuil, constitué par un délai. A défaut, cette procédure ne peut s'assimiler qu'à une obligation morale, voire à une pétition de principe que les Premiers ministres choisissent librement d'exécuter ou de délaisser.

Il résulte donc de ce qui précède que la procédure prévue à l'article 49 premier alinéa ne constitue pas une démarche obligatoire pour tout Premier ministre.

b) Un caractère facultatif ressenti

La pensée parlementaire de Michel Debré ne faisait aucun doute. De fait, Michel Debré, devenu Premier ministre, engagea la responsabilité de son Gouvernement sur son programme

¹¹⁷Selon certains auteurs, cette délibération du Conseil des Ministres perdrait son utilité si tout Gouvernement nouvellement formé devait engager sa responsabilité sur la base de l'article 49, alinéa 1. L'automatisme se conjugue mal avec la réflexion imposée par la délibération en Conseil des Ministres. Puisqu'il est fait mention d'une telle délibération à l'alinéa premier de l'article 49, cela indique donc, une nouvelle fois, que la procédure qu'il institue n'est pas obligatoire. V. par ex. BIRNBAUM, Pierre, HAMON, Francis, et TROPER, Michel, *Réinventer le Parlement*, Paris : Flammarion, coll. La rose au poing, 1977, p. 200.

sept jours après sa nomination par le Général de Gaulle, c'est-à-dire le 15 janvier 1959¹¹⁸. Le Président de la République était opposé à une telle attitude y voyant un retour à la IV^e République, mais Michel Debré réussit à le convaincre de l'utilité de cet engagement de responsabilité¹¹⁹. Son successeur, Georges Pompidou, procéda également à l'engagement de la responsabilité de son premier Gouvernement sur son programme, satisfaisant ainsi à une pratique considérée comme conforme au régime parlementaire idéal.

Pourtant, lors de la formation de son deuxième Gouvernement, Georges Pompidou ne présenta plus son programme à l'Assemblée nationale, mais y fit, en application de l'article 49, alinéa 1 de la Constitution, une déclaration de politique générale sur laquelle il décida d'engager la responsabilité de son Gouvernement. Le glissement est donc double. D'une part, ce n'est plus sur le programme du Gouvernement qu'est engagée la responsabilité de ce dernier. Et, d'autre part, Georges Pompidou manifeste, très clairement, que cet engagement de responsabilité n'est pas imposé mais est au contraire laissé à la libre appréciation du Premier ministre. Cependant, ce glissement, si important soit-il, n'est pas encore perçu comme étant une révolution, ni même une révolte, tout au plus s'agit-il d'un accès de mauvaise humeur de la part d'un Premier ministre ayant été poussé à la démission par l'Assemblée précédente. Il s'agissait aussi, de la part de Georges Pompidou, de la volonté de marquer la continuité entre le nouveau Gouvernement et celui qui avait été censuré. Le nouveau Gouvernement n'ayant pas à présenter son programme puisqu'il l'a déjà fait quelques mois plus tôt sous la forme de l'ancien Gouvernement.

La révolution intervint avec la formation du troisième Gouvernement Pompidou nommé le 8 janvier 1966. En effet, le Premier ministre n'entendit pas faire application de l'article 49, alinéa 1 de la Constitution : il ne demanda aucun vote, ni sur son programme, ni sur une déclaration de politique générale. Il renouvela cette attitude lors de la création de son dernier Gouvernement en avril 1967 et son successeur au poste de Premier ministre, Maurice Couve de Murville en fit de même. Depuis lors, nombreux sont les Premiers Ministres à avoir suivi cette interprétation¹²⁰.

¹¹⁸Ce jour était aussi celui de ses quarante sept ans.

¹¹⁹DEBRE, Michel, *Mémoires*, vol. III : 1958-1962, *Gouverner*, Paris : Albin Michel, 1988, p. 18 sq. La confiance fut accordée au Gouvernement à une écrasante majorité, 453 voix pour, 56 contre.

¹²⁰Celle-ci fut même l'objet d'une controverse entre François Mitterrand et M. Jacques Chaban-Delmas en 1981 et 1988, lorsque le Président de la République prononça la dissolution sans que les gouvernements qu'il avait nommés aient été au préalable l'objet d'une censure parlementaire.

Cette interprétation a pu puiser sa source dans la pensée constitutionnelle du Général de Gaulle. En effet, dès le discours de Bayeux, le Général considérait que le Gouvernement ne devait pas procéder du Parlement, mais du chef de l'Etat. Cette idée, on la retrouvera dès lors tout au long de la vie du Général de Gaulle¹²¹.

On a ainsi pu dire que, sous la V^e République, c'était le Président de la République qui donnait vie et pouvoir au Gouvernement, telle l'allégorie de la création d'Adam peinte par Michel-Ange sur la voûte de la Chapelle Sixtine. Et, de fait, il faut bien reconnaître que le Président de la République a, plusieurs fois au cours de la V^e République, choisi comme Premier ministre des personnalités qui n'apparaissent pas comme s'imposant de façon naturelle à ce poste. On peut citer à cet égard MM. Couve de Murville, Barre et Fabius, ainsi que Mme Cresson. Aucun de ces personnages ne s'imposait avec la force de l'évidence. Et pourtant, le Président de la République les choisit à chaque fois pour diriger le Gouvernement.

Une telle attitude apparaît au premier abord comme contraire à l'esprit du régime parlementaire et comme manifestant une dérive présidentialisante du régime. Il est vrai que, en temps normal, ce sont les leaders, les ténors de la majorité parlementaire qui deviennent chefs du Gouvernement dans un régime parlementaire. Mais, avons-nous dit, ce qui est important dans le régime parlementaire, ce n'est pas que le chef de la majorité devienne Premier ministre, c'est que le Premier ministre ait la confiance de cette majorité. Certes, il l'aura d'autant plus s'il en est le chef, mais la majorité peut accepter, peut avoir confiance en toute autre personne ; elle peut même, parfois, imposer, moralement, au Président de la République le choix d'une autre personne que son leader. Ainsi, la majorité parlementaire issue des élections législatives de 1993 a-t-elle recommandé à la bienveillance du Président Mitterrand le choix de M. Edouard Balladur quand bien même M. Jacques Chirac était son chef incontesté, ce dernier ayant préféré se réserver pour une autre échéance¹²². Certes, ceci n'était qu'une recommandation sans valeur juridique contraignante pour le Président de la République qui demeurait libre, aux termes de

¹²¹V. par exemple : « Mais, pour que l'Etat soit, comme il le faut, l'instrument de l'unité française, de l'intérêt supérieur du pays, de la continuité dans l'action nationale, je tenais pour nécessaire que le Gouvernement procédât, non point du Parlement, autrement dit des partis, mais, au-dessus d'eux, d'une tête directement mandatée par l'ensemble de la nation et mise à même de vouloir, de décider et d'agir ». DE GAULLE, Charles, *Mémoires d'espoir*, Paris : Plon, rééd., 1994, p. 15.

¹²²V. pour une opinion plus nuancée : VANDENDRIESSCHE, Xavier, L'apport du Président Mitterrand au droit constitutionnel de la Cinquième République, *RDP*, 1996, p. 665 ; BACOT, Guillaume, Ni se soumettre, ni se démettre, *RPP*, janvier-février. 1978, p. 32.

l'article 8 de la Constitution, de nommer une autre personne. Cependant, on imagine qu'une mise au point au sein de la nouvelle majorité parlementaire, laquelle interdirait à ses membres, autres que M. Balladur, d'accepter cette haute responsabilité, aurait contraint, dans une très large mesure, François Mitterrand à porter, en définitive, son choix sur le candidat souhaité par la majorité parlementaire¹²³.

Le Premier ministre doit sa subsistance, sa permanence, à l'Assemblée nationale, ou, plus exactement, à la majorité parlementaire, car nous vivons dans le cadre d'un régime parlementaire. Par contre, contrairement à la IV^e République, il ne doit son existence qu'au Président de la République ; mais cependant, le choix de ce dernier est limité par la première affirmation¹²⁴. En effet, c'est le Président de la République qui nomme le Premier ministre et, sur proposition de celui-ci, les ministres ; il ne se contente plus de les désigner ou de les pressentir. Le Gouvernement commence à exercer son pouvoir, ses prérogatives dès sa nomination, sans attendre une quelconque approbation parlementaire, laquelle, on l'a vu, n'est pas rendue obligatoire par le texte de la Constitution. Son existence juridique est pleine et entière dès sa nomination. L'expression du lien de confiance unissant le Premier ministre et le Parlement est donc tacite tant que le Premier ministre ne décide pas de le faire connaître explicitement en engageant la responsabilité de son Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale, ou tant que la preuve contraire n'a pas été apportée par le Parlement. Et, au contraire, il résulte de la nomination par le Président de la République une présomption simple de confiance parlementaire envers le Premier ministre.

Cet état de fait, la possession par le Président de la République de la faculté de donner vie au Gouvernement, a souvent amené le possesseur de ce mandat à considérer le Gouvernement, et en premier lieu le Premier ministre, comme sa chose. Ceci implique que le Président de la République a parfois considéré qu'il avait la possibilité de se séparer de son Premier ministre, et ainsi du Gouvernement, quand il le désirait. Il n'y a qu'à examiner les lettres de démission adressées au Président de la République par MM. Debré, Pompidou, Chaban-Delmas, Mauroy, Rocard et les extraits publiés de celle de Mme Cresson pour se convaincre de l'étroite dépendance dans laquelle ceux-ci sont vis-à-vis de la bonne volonté du Président de la République. A cet égard, c'est le sort réservé à M. Jacques Chaban-Delmas qui

¹²³Dans le même sens V. AUVRET, Patrick, *La revanche du régime parlementaire*, RDP, 1997, p. 1232 sq.

¹²⁴Dans le même sens V. COLLIARD, Jean-Claude, *La désignation du Premier ministre en régime parlementaire*, in *Mélanges Georges Burdeau, Le pouvoir*, Paris : LGDJ, 1977, p. 87 sqq.

apparaît, de prime abord, comme le plus contraire à l'esprit du régime parlementaire. En effet, ce dernier fait approuver, le 23 mai 1972, par 368 voix contre 96, une déclaration de politique générale en vertu de l'article 49, alinéa 1 de la Constitution. Cette victoire remportée, il dut vite déchanter puisqu'il tomba de Charybde en Scylla ; échappant au vote négatif de l'Assemblée, il sombra dans les pouvoirs du Président de la République, ce dernier lui réclamant sa démission quelques semaines plus tard. Il est tout à fait choquant qu'un Premier ministre investi de la confiance d'une très large majorité de députés puisse être poussé à la démission par le Président de la République¹²⁵. Ceci est choquant et pourtant compatible avec les principes du régime parlementaire. Le Président de la République, sous la V^e République, est élu au suffrage universel direct. Il est donc, comme les députés, un représentant de la nation. Il exprime, comme eux, l'opinion. S'il estime que l'opinion publique souhaite un changement de Gouvernement, il peut demander sa démission au Premier ministre et nommer son successeur. Cependant, il ne peut le faire que sous contrôle de l'Assemblée nationale. Celle-ci peut, en effet, refuser d'investir le nouveau Gouvernement de sa confiance¹²⁶. Dans le cas de la révocation de M. Jacques Chaban-Delmas par Georges Pompidou, si les parlementaires l'avaient voulu, ils pouvaient combattre l'attitude du Président en votant une motion de censure à l'encontre du nouveau Gouvernement de M. Messmer¹²⁷. C'est donc bien parce que les députés ont accepté cette interprétation de ses pouvoirs par le Président de la République que celui-ci a pu se séparer définitivement de M. Chaban-Delmas.

Il n'en demeure pas moins que si cette pratique est conforme aux principes du régime parlementaire, son esprit n'a pas été respecté dans le cas présent.

¹²⁵Le Président de la République aurait pu avoir la courtoisie de faire part à M. Jacques Chaban-Delmas de sa volonté de changer incessamment de Premier ministre. Or, le communiqué du Conseil des ministres du 17 mai 1972 indique que ce dernier a été autorisé à engager, « s'il le juge utile », la responsabilité du Gouvernement ». Cité par LAUVAUX, Philippe, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruxelles : Bruylant, 1988, p. 42 ; TEYSSIER, Arnaud, *La V^e République, 1958-1995. De de Gaulle à Chirac*, Paris : Pygmalion, 1995, p. 198 sq.

¹²⁶Cela ouvrira une crise qui pourra être résolue par une dissolution. Le peuple tranchera le différend ce qui permettra de déterminer qui des députés ou du Président de la République ressentait le mieux l'opinion réelle du peuple.

¹²⁷V. à propos de l'Empire libéral, l'analyse d'Henry BERTON selon laquelle si l'Empereur souhaite renvoyer ses ministres, il doit le faire avec l'assentiment de la Chambre. « Elle fait tomber un Cabinet quand il lui plaît ; le chef de l'Etat ne peut renvoyer un Cabinet sans qu'elle y consente. Au fond, c'est donc toujours devant elle, et devant elle seule, que le Cabinet est responsable ». BERTON, Henry, *L'évolution contemporaine du second empire (doctrines, textes, histoire)*, Thèse Paris : Félix Alcan, 1900, p. 449. On doit faire exactement le même raisonnement à propos de la V^e République. Ceci nous pousse même plus loin, puisque l'on peut affirmer qu'il n'y a pas de différence de nature entre un régime parlementaire moniste et un régime parlementaire dualiste. Dans tous les cas, c'est en dernière analyse, le Parlement (ou le peuple en cas de dissolution) qui accepte ou non les ministres.

2 - La valorisation d'un contrat formel

L'esprit du régime parlementaire est un esprit empreint à la fois de modération et de sagesse bourgeoises selon l'expression de M. Bernard Chantebout¹²⁸, mais aussi, étant un gouvernement d'opinion, de démocratie. C'est l'opinion qui fait les institutions, directement lorsqu'il s'agit du Parlement, indirectement s'agissant du Gouvernement. Cette opinion doit donc être informée, ou tout au moins doit avoir la possibilité de l'être, des différentes alliances conclues sur la scène institutionnelle et politique. Afin d'éviter l'équivoque et de réaliser le plus pleinement possible cet idéal parlementaire, rien ne doit être fait de manière implicite. C'est la raison pour laquelle, sans être contraire au régime parlementaire, le système dit de la confiance présumée doit être écarté au profit d'une passation explicite du *contrat de majorité*. C'est à ce prix que l'esprit du régime parlementaire sera le plus fidèlement exécuté et cet idéal de régime parlementaire respecté.

Quand les Premiers ministres n'engagent pas la responsabilité de leur Gouvernement dès la formation de celui-ci, ne soumettant à l'Assemblée nationale ni leur programme ni une déclaration de politique générale, ceux-ci respectent certes le texte de la Constitution de 1958 et les règles du régime parlementaire, cependant ils ne se conforment pas, alors, à l'esprit de ce dernier. Si déclin de la puissance parlementaire il y a, ce n'est donc pas au regard des principes posés par le régime parlementaire mais au regard de sa philosophie¹²⁹. Certes, l'on pourrait considérer qu'en l'absence d'utilisation de cette procédure les députés n'ont qu'à voter une motion de censure de l'article 49 alinéa 2 pour manifester leur défiance envers le nouveau Gouvernement. Mais, cela ne serait pas satisfaisant pour deux raisons. D'une part, le dépôt d'une motion de censure est, sous la V^e République, encadré de façon stricte. Notamment, les députés disposent d'un quota de motions de censure qu'ils peuvent signer. Or, si les députés devaient substituer au mécanisme de l'alinéa 1 de l'article 49, celui de la motion de censure, cela entamerait leur quota. D'autre part, les conditions de vote ne sont pas identiques dans les deux cas. Si le rejet du programme ou d'une déclaration de politique générale a lieu à la majorité absolue des suffrages exprimés, la majorité des membres composant l'Assemblée est nécessaire

¹²⁸CHANTEBOUT, Bernard, Le régime parlementaire moniste, gouvernement d'assemblée, in *Mélanges Georges Burdeau*, Paris : LGDJ, 1977, p. 44.

¹²⁹M. Jean Gicquel y voit un geste de « convivialité » politique. GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 1997, pp. 576 et 699.

à l'adoption d'une motion de censure. Substituer le deuxième alinéa de l'article 49 à son premier n'est donc pas neutre. Cela affaiblit doublement les prérogatives de l'Assemblée nationale¹³⁰.

Lorsque MM. Pompidou, Couve de Murville, Messmer, Barre, Mauroy¹³¹, Rocard, Bérégovoy et Mme Cresson ont estimé qu'il n'était pas nécessaire d'engager la responsabilité de leur Gouvernement, dès la formation de celui-ci, sur la base de l'article 49, premier alinéa, ils ont donc agi en conformité avec la Constitution de la V^e République, mais en contrariété avec l'esprit du régime parlementaire. Pierre Mendès France écrivait que « la désignation (du chef du Gouvernement) par le chef de l'Etat et l'investiture par l'Assemblée concrétiseront la coopération souhaitable des pouvoirs »¹³² ; c'est bien l'esprit du régime parlementaire qui est alors mis en valeur.

Ce vote de confiance dès la formation du Gouvernement, outre qu'il répond à deux caractéristiques du régime parlementaire, à savoir régime de collaboration des pouvoirs et gouvernement d'opinion, confère également une puissance certaine au Gouvernement et plus particulièrement au Premier ministre. En effet, cette confiance exprimée explicitement établit une « intimité », selon l'expression de Léon Blum, entre le Gouvernement, d'une part, et l'Assemblée, d'autre part¹³³. Un mariage a-t-il lieu sans que l'on entende de la bouche des mariés leur consentement à vivre ensemble ? L'Assemblée, par cet acquiescement, accepte de se laisser guider par le Gouvernement, ou, pour conserver la comparaison, accepte de « faire un bout de chemin » avec le Gouvernement dans la direction où il la mènera. Le vote de confiance

¹³⁰On se rapproche ainsi du système de la motion de censure constructive prévue en Allemagne puisque substituer à l'alinéa 1, les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 49 traduit l'idée selon laquelle la volonté de ne pas passer le contrat de majorité suppose l'existence d'une majorité de remplacement. Toutefois, autant il est absolument nécessaire pour rompre le contrat qu'une majorité claire et réelle exprime cette volonté, autant, cette condition ne doit-elle pas nécessairement être exigée s'agissant de la passation initiale de ce contrat. En effet, il ne faut pas oublier qu'exiger une majorité absolue pour l'approbation du programme risquerait, dans un régime où les forces politiques sont éclatées, d'aboutir à la paralysie complète du système à cause de l'impossibilité de constituer un Gouvernement acceptable par une majorité absolue de députés. Or, toute construction d'un régime politique, qu'elle soit théorique ou qu'elle résulte de la pratique, se doit de ne pas méconnaître les réalités, se doit de ne pas oublier l'efficacité nécessaire à la vie institutionnelle du régime bâti. C'est la raison pour laquelle, l'approbation du programme du Gouvernement doit être possible à la majorité simple. Le divorce n'exige-t-il pas, lui aussi, une procédure plus lourde que le mariage ?

¹³¹Nous examinerons le cas du premier Gouvernement de M. Pierre Mauroy lors de l'étude du droit de dissolution. Cf. p. 113.

¹³²MENDES FRANCE, Pierre, *Pour une République moderne, 1955-1962*, in *Oeuvres complètes*, vol. IV, Paris : Gallimard, 1987, p. 793.

¹³³BLUM, Léon, *La réforme gouvernementale*, Paris : Grasset, 1936, p. 19. On parle encore « d'union d'amour ». V. FABRE, Michel-Henry, Un échec constitutionnel : l'investiture du président du Conseil des Ministres, *RDP*, 1951, p. 189 sq.

acquis permet donc de « souder la majorité autour d'un programme d'action »¹³⁴, ce qui, directement, renforce les pouvoirs du Gouvernement.

Mais plus encore que le Gouvernement, c'est le Premier ministre qui récolte les fruits de l'engagement de la responsabilité de son Gouvernement dès la formation de celui-ci. En effet, il a certes été nommé par le Président de la République auquel il doit donc d'accéder à ce poste, mais il ne peut y rester qu'avec la confiance de l'Assemblée nationale ; l'exemple de Georges Pompidou en 1962 nous enseigne que, même sous la V^e République, cette vérité demeure. La passation explicite du contrat de majorité lui permet objectivement d'envisager l'avenir avec sérénité, car il est certain désormais de bénéficier du soutien de l'Assemblée et non plus de celui du seul Président de la République. En période de cohabitation, cette règle est encore plus vraie puisque c'est à contre coeur que le Président doit nommer au poste de Premier ministre une personnalité acceptée et même recommandée par la majorité parlementaire. Ni M. Jacques Chirac en 1986, ni M. Edouard Balladur en 1993, ni, enfin, M. Lionel Jospin en 1997 n'ont repris la pratique que nous dénoncions précédemment comme contraire à l'esprit du régime parlementaire. Ils ont, au contraire, engagé la responsabilité de leur Gouvernement très peu de temps après sa nomination. L'actuel Président de la République considérerait même à l'époque que le Gouvernement « tient sa légitimité de sa majorité » et que c'est cette majorité « qui confère, et elle seule, sa légitimité au Gouvernement »¹³⁵. Il s'agit là du rejet de la conception gaullienne selon laquelle le Gouvernement procède du chef de l'Etat. En période de cohabitation plus encore qu'en période de concordance des majorités, l'engagement de la responsabilité du Gouvernement dès sa formation renforce le Premier ministre qui se voit ainsi investi de la puissance parlementaire.

On peut dire que lorsque le Premier ministre ne sollicite pas un vote de confiance de l'Assemblée nationale lors de la formation de son Gouvernement, comme il a pu le faire à de nombreuses reprises sous la V^e République, cela participe du déclin du Parlement dans la mesure où ce dernier n'est plus alors un acteur actif dans le choix du Gouvernement, même si, jusqu'à présent aucun vote n'eut pour conséquence le rejet du programme ou de la déclaration de politique générale du Gouvernement. Mais l'on ne peut absolument pas dire que la procédure prévue à l'article 49, premier alinéa, renforce les pouvoirs parlementaires vis-à-vis du

¹³⁴DEBRE, Michel, *Mémoires*, t. III, *Gouverner*, 1958-1962, Paris : Albin Michel, 1988, p. 18 sq.

¹³⁵*Le Monde*, 5 juin 1986, p. 8. Cité par CHAGNOLLAUD, Dominique et QUERMONNE, Jean-Louis, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Paris : Fayard, nouvelle éd., 1996, p. 322.

Gouvernement, car l'on a bien vu que les bénéficiaires de cette procédure étaient d'abord le Premier ministre et ensuite le Gouvernement dans son ensemble. Cette investiture permet d'établir concrètement la concordance entre les vues du Premier ministre et celles de la majorité parlementaire, « or une concordance n'est pas nécessairement l'équivalent d'une subordination »¹³⁶. Par contre, il est vrai qu'un tel vote de confiance renforce le Parlement contre la tentative d'hégémonie présidentielle ; elle renforce le caractère parlementaire du régime contre sa dérive présidentialisiste¹³⁷.

Du fait du caractère facultatif de la procédure visée à l'article 49, alinéa 1, le Parlement, ou plus exactement l'Assemblée nationale, perd son pouvoir d'intervention sur la formation du Gouvernement. Ce faisant, on ne peut que constater un déclin du Parlement dans le choix des gouvernants, dans la sélection de ceux à qui il accepte de s'en remettre pour appliquer ses idées. De ce point de vue, on ne peut que souscrire à l'opinion évoquée par les sages réunis autour de M. Georges Vedel au sein du Comité consultatif pour la révision de la Constitution selon laquelle tout Premier ministre nouvellement nommé devrait, dans le délai de quinze jours, engager la responsabilité de son Gouvernement¹³⁸. Selon certaines informations, cette proposition de nouvelle rédaction de l'article 20 fut même, au sein du Comité Vedel, adoptée à la quasi unanimité, un seul membre y étant opposé¹³⁹. L'avantage institutionnel d'un tel système est évidemment, on l'a vu, de renforcer les pouvoirs du Premier ministre et du Parlement vis-à-vis du Président de la République, mais il ne permet pas, au contraire, une quelconque extension des pouvoirs parlementaires à l'égard du Premier ministre. Pourtant, cette proposition ne connut pas de suite puisque, d'une part, François Mitterrand, dans le projet de loi constitutionnelle qu'il fit déposer au Sénat le 11 mars 1993, s'il reprit l'idée de l'expression explicite de la confiance parlementaire, ne retint pas le délai de quinze jours, mais celui de deux mois¹⁴⁰, et d'autre part, M. Balladur n'entendit réviser la Constitution que s'agissant de ses

¹³⁶BURDEAU, Georges, Le régime des pouvoirs publics dans la Constitution du 27 octobre 1946, *RDP*, 1946, p. 566.

¹³⁷Les Premiers ministres de cohabitation ayant tous satisfait à cet engagement de responsabilité, on peut en conclure que la cohabitation n'a pas seulement pour conséquence de rétablir une lecture plus fidèle du texte de la Constitution, elle entraîne aussi un renforcement du Parlement grâce au plus grand rôle qu'il peut tenir dans le choix des gouvernants.

¹³⁸*JO.*, 16 février 1993, p. 2542.

¹³⁹Entretien avec Mme Marie-Françoise Bechtel, rapporteur du Comité Vedel, en date du 25 mars 1993.

¹⁴⁰*J.O., Doc. S.*, 1993, n° 232. Il est à noter que la solution dégagée par le Comité Vedel est plus en phase avec la pratique suivie par les gouvernants que celle envisagée par François Mitterrand. L'ensemble des Premiers ministres ayant utilisé cette procédure après la formation de leur Gouvernement l'a fait dans un délai inférieur à quinze jours à l'exception de MM. Jacques Chirac en 1986 (19 jours), Raymond Barre en 1977 (28 jours) et Jacques

dispositions relatives à la responsabilité pénale des ministres et au Conseil Supérieur de la Magistrature.

L'adoption de cette idée permettrait de contrebalancer le pouvoir présidentiel sur le Gouvernement et, à défaut de renforcer les pouvoirs de l'Assemblée à l'égard de ce dernier ; elle clarifierait les rapports entre le Gouvernement et la majorité parlementaire et permettrait à l'opinion d'en être un arbitre plus informé. De ce point de vue, il est clair que le Parlement de la V^e République connaît un indubitable déclin au regard des règles du régime parlementaire idéal. Il est donc nécessaire, pour le revaloriser, de rendre obligatoire l'engagement de la responsabilité de tout Gouvernement nouvellement formé. Une révision constitutionnelle pourrait y parvenir, mais une convention de la constitution suffirait, étant donné la rédaction de l'article 49, alinéa 1.

Une fois ce lien de confiance établi, il n'est pas définitif, sinon c'en serait fini du régime parlementaire. Au contraire, les députés disposent de la faculté d'y mettre fin à tout moment.

§ 2 - Les modalités d'expression du refus de confiance

Si le régime parlementaire suppose la révocabilité *ad nutum* du contrat de majorité, il n'en demeure pas moins que le parlementarisme ne saurait admettre l'anarchie quant à la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement. Or, les règles qu'il impose pour dénoncer ce contrat (A) ont été assez bien transposées dans le système institutionnel de la V^e République (B).

A) Les principes du régime parlementaire

Chaban-Delmas en 1969 (88 jours). De surcroît, ce simple allongement du délai dans lequel le Premier ministre doit engager la responsabilité de son Gouvernement implique une modification de la nature du vote parlementaire. En effet, si tout Gouvernement doit obtenir la confiance de l'Assemblée nationale dans les quinze jours suivant sa nomination, cela correspond bien, d'une part, à la passation du *contrat de majorité* évoqué précédemment et, d'autre part, à une collaboration des pouvoirs (Président de la République et Assemblée nationale) quant aux choix des gouvernants. Au contraire, si le Premier ministre n'engage la responsabilité de son Gouvernement qu'à l'expiration du délai de deux mois, il ne s'agit plus alors de la poursuite des mêmes buts, mais plutôt du désir de renouveler le contrat, de recimenter les liens entre le Gouvernement et la majorité parlementaire après avoir fait un premier bilan des résultats obtenus. On doit donc préférer la procédure imaginée par le Comité Vedel à celle retenue par François Mitterrand et Pierre Bérégovoy.

Les règles du régime parlementaire commandent que tout vote obtenu au sein du Parlement n'entraîne pas de façon nécessaire la démission du Gouvernement. Seuls les votes de la première Chambre peuvent avoir de telles conséquences (2), et encore tous ne doivent ils pas y parvenir (1).

1 - Absence de démission obligatoire en cas de vote négatif

Après avoir vu quels sont les principes qui dirigent le régime parlementaire (a), nous verrons quels en ont été les applications pratiques (b).

a) Les principes

La question qui se pose est celle de savoir si, dans le cadre du régime parlementaire, tout vote négatif du Parlement entraîne nécessairement la démission du Gouvernement. Cette question est particulièrement importante car elle détermine à la fois le degré d'emprise des volontés parlementaires sur le Gouvernement et par conséquent l'intensité de la séparation des pouvoirs dans le cadre du régime parlementaire.

Tout vote négatif du Parlement à l'encontre d'un projet d'origine gouvernementale, toute adoption d'un texte d'origine parlementaire n'ayant pas été désiré, voire accepté, par le Gouvernement implique-t-il obligatoirement la démission du Gouvernement, ou faut-il réserver cette solution pour le cas où l'expression de la confiance parlementaire serait refusée au Gouvernement ? Une chose est sûre, c'est que dans ce dernier cas, résultant de l'adoption d'une motion de défiance par le Parlement ou du rejet d'une question de confiance posée par le Gouvernement, aucun Gouvernement ne peut rester en place. En effet, le régime parlementaire repose sur l'idée de la nécessaire confiance entre la majorité parlementaire et le Cabinet à qui celle-ci accepte de se remettre pour voir ses idées mises en oeuvre. Dès lors que la démonstration est faite de l'absence de confiance parlementaire envers le Cabinet, ce dernier doit démissionner sauf à ne plus vivre dans le cadre du régime parlementaire. Certes le Cabinet peut, n'acceptant pas les arguments parlementaires, recourir ou solliciter la dissolution de la ou des chambres pour faire trancher le différend par le peuple, mais il n'en demeure pas moins qu'il doit tout de même remettre sa démission et se contenter, jusqu'à ce que le peuple souverain

s'exprime, d'expédier les affaires courantes. Qu'en est-il pour les autres votes, ne portant pas sur la confiance mais sur des projets ou propositions de lois ?

La réponse est ici beaucoup plus nuancée. Si l'on pouvait répondre que tout vote négatif constitue une défiance parlementaire la réponse serait aisée, et le Gouvernement devrait effectivement démissionner. Cependant, est-ce bien le cas ? Le rejet d'un texte tout à fait mineur mérite-t-il d'avoir pour conséquence un changement de Gouvernement ? Lorsque les parlementaires émettent un vote négatif sur un tel texte est-il dans leur intention de mettre fin au contrat qui les lie au Gouvernement ? Assurément pas nécessairement. Il n'est pas conforme à l'esprit du régime parlementaire que le moindre vote négatif, fut-il obtenu sur une question aussi peu importante, entraîne la démission du Gouvernement. Cet esprit est empreint de collaboration et de confiance. Autant la collaboration ne signifie pas la soumission mais la participation à une oeuvre commune, autant la confiance ne signifie pas l'identité totale de vues entre le Gouvernement et la majorité parlementaire, mais seulement l'adéquation entre les principes politiques, économiques et sociaux défendus par la Chambre et ceux mis en oeuvre par le Gouvernement. Si aucune divergence entre le Cabinet et la majorité parlementaire ne peut exister ; si le Gouvernement doit se contenter de transcrire toutes les volontés des parlementaires en actes, il est alors privé de toute autonomie, il est sous la dépendance totale du Parlement. Qu'est-ce donc alors que ce régime si ce n'est un régime d'assemblée ? Cette latitude du Gouvernement à l'égard des Chambres est la marque du régime parlementaire. Il doit gouverner suivant les principes qui se dégagent du Parlement car il doit jouir de sa confiance, mais il peut se mouvoir à l'intérieur de ce cadre qui lui est tracé sachant qu'il agit sous le contrôle du Parlement. Or le principe du contrôle signifie que le contrôleur laisse agir le contrôlé et le sanctionne le cas échéant. Si l'on admettait que tout vote négatif du Parlement entraîne nécessairement la chute du Gouvernement, ce dernier ne pourrait agir. L'ensemble de ses actes lui serait dicté par le Parlement. En réalité, pratiquement, plutôt que de contrôler, le Parlement dépasserait le stade du contrôle pour substituer ses choix à ceux du Gouvernement, pour agir à sa place. Voilà ce qui distingue le régime parlementaire du gouvernement d'assemblée, c'est que le Gouvernement n'est pas tenu de démissionner devant tout vote négatif des Chambres.. Si les Chambres dictent dans le détail les faits et gestes du Gouvernement et si ce dernier accepte une telle dépendance c'en est fini du régime parlementaire¹⁴¹.

¹⁴¹V. CHANTEBOUT, Bernard, Le régime parlementaire moniste, gouvernement d'assemblée, in *Mélanges Georges Burdeau*, LGDJ, 1977, p. 43 passim.

Il s'agit bien là, en effet, d'une question de comportement de la part des membres du Gouvernement. Le Gouvernement ne doit pas avoir à démissionner en cas de rejet par le Parlement d'un texte mineur avons-nous dit. Ceci signifie qu'il ne doit pas exister une telle obligation soit textuelle, soit conventionnelle, à défaut de verser dans le régime d'assemblée. Mais, obligation n'est pas raison et rien n'empêche un Gouvernement, refusant même une telle défaite, de se retirer. Tout dépend de la perception psychologique et politique qu'il peut avoir de cette défaite ; s'il considère qu'à travers cette défaite il s'agit de l'expression par la Chambre d'une défiance envers son action, s'il considère que le texte rejeté est, malgré une apparence objective de caractère mineur, essentiel à la poursuite de sa politique, alors rien ne l'empêchera de démissionner. Et c'est bien là tout le problème ; est un texte d'importance mineure, ce que le Gouvernement juge comme tel.

La doctrine s'étant intéressée au régime parlementaire considère que le Gouvernement n'est tenu de se retirer qu'en cas de vote exprimant sans équivoque la défiance parlementaire. Ainsi, Félix Moreau affirme-t-il que la pratique française « a posé une règle très simple, très fautive, très ridicule, tout à fait contraire à l'esprit des institutions parlementaires : tout cabinet qui subit un échec devant le Parlement est tenu de se retirer ». Il faut en réalité attendre « des occasions plus démonstratives » du refus du Parlement de suivre le Gouvernement. Il ajoute encore : « un cabinet, appuyé par une majorité réelle, n'abandonnerait pas le pouvoir parce qu'une coalition, une surprise, l'absence d'un grand nombre de ses partisans lui a - sur une question secondaire - refusé quelques voix de majorité. Il attendrait des occasions plus démonstratives pour reconnaître que le Parlement lui refuse son concours et que le pays approuve le Parlement »¹⁴². Ce sont presque les mêmes termes qu'emploie Louis Michon. Selon ce dernier, « la saine pratique du gouvernement parlementaire n'exige en aucune façon la retraite du ministère sur le premier vote qui le met en minorité, mais seulement devant l'expression, sinon explicite, du moins non équivoque d'un défaut de confiance bien établi dans l'esprit du plus grand nombre des membres d'une assemblée »¹⁴³.

¹⁴²MOREAU, Félix, Régime parlementaire et principe représentatif, *RPP*, avril 1901, p. 81.

¹⁴³MICHON, Louis, *Le gouvernement parlementaire sous la Restauration*, Paris : LGDJ, 1905, p. 131. V. également PREVOST-PARADOL, *La France nouvelle*, Paris : Michel Lévy, 11^e éd., 1871, p. 102 ; COMBOTHECRA, Xénocrate-Spiridon, *Essai sur le régime parlementaire*, Paris : Larose et Forcel, 1889, p. 6 ; LAFERRIERE, Julien, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris : Domat Montchrestien, 2^e éd., 1947, p. 779 sq. ; PACTET, Pierre, L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes, in *Mélanges Georges Burdeau*, Paris : LGDJ, 1977, p. 193. Joseph-Barthélemy et Paul Duez considèrent eux-aussi que le Gouvernement ne doit se retirer que devant une vraie majorité hostile et non devant

Tous ces auteurs défendent bien l'idée que le Gouvernement ne doit démissionner que lorsque la confiance n'existe plus entre lui et la majorité parlementaire, et seulement à ce moment. Un vote négatif sur un texte d'importance toute relative ne doit pas entraîner un changement de ministère car il ne constitue pas la manifestation d'une quelconque défiance vis-à-vis du Gouvernement. La difficulté est que le sentiment d'importance du texte et partant sa nécessité pour la poursuite de l'action gouvernementale dépend du Gouvernement lui-même à commencer par son chef. C'est donc le chef du Gouvernement qui doit déterminer « quelle politique ou quelle conduite il doit adopter ; et de voir, jusqu'à quel point il doit considérer ce refus de suivre la ligne conseillée par le ministère comme un retrait de la confiance qu'il avait obtenue jusque-là de la Chambre »¹⁴⁴. L'élément psychologique et politique donc subjectif prenant le pas sur l'objectivité d'une norme, ceci expliquera des appréciations divergentes face à des problèmes semblables, ou, pour reprendre l'expression de M. Jacques Chastenet, face à de tels votes négatifs certains auront « l'épiderme moins sensible que d'autres »¹⁴⁵.

Mais, en réalité, outre cet élément politique toujours envisageable, il est néanmoins possible de déterminer un critère de l'importance du texte de façon objective. Un texte est d'importance majeure lorsque la responsabilité du Gouvernement est engagée à son sujet soit par le Premier ministre, soit par l'Assemblée. Tant, donc, l'Assemblée nationale que le Gouvernement peuvent décider de l'importance qu'ils attachent au texte délibéré. Dès lors qu'un projet de loi est librement débattu par les Chambres sans que celles-ci, ou le Premier ministre, estiment que le sort du texte est étroitement lié à l'existence du Gouvernement, ce texte peut être considéré comme étant mineur. En régime parlementaire, en dehors d'hypothèses dans lesquelles le chef du Gouvernement prend de lui-même l'initiative de résigner son pouvoir à la suite d'un vote négatif subi au Parlement, le Gouvernement ne démissionne que lorsque la rupture du lien de confiance est consommée¹⁴⁶. Or, celle-ci n'est explicite qu'en cas de rejet

une majorité de circonstance : « C'est net. C'est loyal. Ce n'est pas le coup de Jarnac. Ce n'est pas le poignard dans le dos, au coin d'un article, par quarante députés en séance, quand le président du Conseil est malade ou absent ». JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 716.

¹⁴⁴TODD, Alpheus, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, Paris : Giard et Brière, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1900, t. II, p. 185 sq.

¹⁴⁵CHASTENET, Jacques, *Le Parlement d'Angleterre*, Paris : Arthème Fayard, 1946, p. 124.

¹⁴⁶Seul le cas des lois de finances échappe à cette analyse dans la mesure où elles constituent, objectivement, le fondement même de l'action gouvernementale. Elles sont donc des textes majeurs par nature. V. dans le même

d'une question de confiance ou d'adoption d'une motion de censure ou de défiance. Un vote négatif sur un projet de loi ne traduit pas nécessairement un sentiment de défiance, la rupture du *contrat de majorité*. On pourrait d'ailleurs concevoir qu'à la suite d'un vote négatif subi par le Gouvernement dans le cadre de la procédure législative, le Premier ministre engage la responsabilité de son Gouvernement sur une déclaration de politique générale afin de vérifier la portée que la Chambre entend donner à ce vote. Ainsi, John Major déposa-t-il une motion de confiance à la Chambre des Communes le lendemain d'une défaite subie aux Communes sur le volet social du traité de Maastricht. Celle-ci fut adoptée par 339 voix contre 299, alors que la veille le projet gouvernemental avait été repoussé par 324 voix contre 316¹⁴⁷.

De fait, la pratique suivie dans différents régimes ayant connu, ou connaissant le régime parlementaire, a pu montrer des divergences d'appréciation.

b) Les enseignements tirés de la pratique institutionnelle

On s'intéressera ici bien évidemment à la mère des Parlements, mais aussi à ce que l'on a pu appeler *l'âge d'or* du parlementarisme en France, c'est-à-dire les régimes des deux Chartes constitutionnelles, et, enfin, aux III^e et IV^e Républiques.

Au Royaume-Uni, malgré le sentiment dominateur qui a animé le Parlement après les premières réformes électorales et notamment après 1832, il n'a jamais été considéré que tout vote contraire aux volontés du Gouvernement devait nécessairement entraîner la perte du pouvoir. Ainsi, le cabinet Russell malgré douze votes défavorables en 1850 et treize l'année suivante s'est-il maintenu au pouvoir¹⁴⁸. Le cabinet Balfour, au début du siècle subit lui aussi de nombreux votes négatifs sans que ceux-ci atteignent des textes dont le rejet aurait mérité, de son point de vue, qu'il démissionne¹⁴⁹. Il s'agissait par ailleurs de la pratique suivie en France sous la Restauration. En effet, « le ministère n'abandonnait le pouvoir que quand la Chambre,

sens LAUVAUX, Philippe, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruxelles : Bruylant, 1988, p. 129.

¹⁴⁷V. *Le Monde*, 24 juillet 1993, p. 1 ; *Le Monde*, 26 juillet 1993, p. 5.

¹⁴⁸REDSLOB, Robert, *Le régime parlementaire. Etude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche*, Paris : Manuel Giard, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1924, p. 37 sqq.

¹⁴⁹CHASTENET, Jacques, *Le Parlement d'Angleterre*, Paris : Arthème Fayard, 1946, p. 124.

par des manifestations répétées, avait manifesté d'une manière évidente, consciente et réfléchie, sa volonté de lui refuser son concours »¹⁵⁰.

En dehors de ces votes négatifs, la défiance pouvait être expressément manifestée par le vote d'une véritable interpellation. Née sous la Monarchie de Juillet, l'interpellation permet aux Chambres, par le vote d'un ordre du jour motivé, d'exprimer le maintien ou, au contraire, la perte de la confiance qu'elles ressentaient à l'égard du Gouvernement. Mais, la Monarchie de Juillet n'a connu que trois interpellations¹⁵¹ dont le vote manifestait cette confiance ou cette défiance ; les autres interpellations se terminaient simplement par l'achèvement de la discussion ou par le vote de l'ordre du jour pur et simple sans appréciation des réponses apportées par les ministres ; or, de telles interpellations, quand bien même elles aboutiraient à un rejet de l'ordre du jour prévu, ne constituent pas, à coup sûr, une manifestation de défiance.

Au contraire, sous les III^e et IV^e Républiques, « tout vote hostile, intervienne-t-il sur la question la plus banale et la plus secondaire, est considéré comme décisif et entraîne la chute du Gouvernement »¹⁵². De plus, les parlementaires usaient et abusaient de leur pouvoir de contrôle-sanction vis-à-vis du Gouvernement. On ne citera à cet égard que deux faits presque caricaturaux. D'abord, comme le relève Emile Blamont, alors que le Gouvernement vient à peine de passer la difficile épreuve de la double investiture, il est l'objet de nombreuses demandes d'explication émanant parfois même de ceux ayant investi le président du Conseil et les ministres¹⁵³. Comment un Gouvernement peut-il exister dès lors qu'il ne bénéficie pas d'une réelle confiance ? Mais, réciproquement, comment un Parlement peut-il encore être crédible s'il se déjuge du jour au lendemain ? Ce n'est, en tout cas, pas un signe de grandeur

¹⁵⁰JOSEPH-BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris : Giard et Brière, 1904, p. 287 sq. ; BONNEFON, Joseph, *Le régime parlementaire sous la Restauration*, Paris, Giard et Brière, 1905, p. 291 sq. ; BASTID, Paul, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris : Sirey, 1954, p. 334.

¹⁵¹Il s'agit d'une interpellation de Mauguin sur les affaires de Belgique et de Pologne en date du 22 septembre 1831 ; d'une autre de Thiers sur les congrégations religieuses datant du 3 mai 1845 ; et, enfin, de celle d'Odilon Barrot sur la vente et l'achat des charges des finances en date du 17 janvier 1848. V. VANAULD, Paul, *Le droit d'interpellation sous la monarchie de juillet*, Thèse Aix en Provence : Pourcel, 1909, p. 49 ; PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris : Loysel, rééd. 1989, 2 vol., p. 791 ; PONTEIL, Félix, *Les institutions de la France de 1814 à 1870*, Paris : PUF, coll. Histoire des institutions, 1966, p. 149.

¹⁵²CHATELAIN, Jean, *La nouvelle constitution et le régime politique de la France*, Paris : Berger-Levrault, 1959, p. 57.

¹⁵³BLAMONT, Emile, *Les conditions du contrôle parlementaire*, RDP, 1950, p. 389 sq. Selon Robert Buron, « la moitié de ceux qui soutiennent le Gouvernement un jour se réservent le droit de le renverser le lendemain ». BURON, Robert, *Le plus beau des métiers*, Paris : Plon, 1963, p. 124.

parlementaire. Ensuite, les interpellations *pleuvaient* (Blamont) véritablement. Ainsi, André Tardieu relève-t-il que le ministère Méline, sous la III^e République, dut discuter 218 interpellations entre le 27 avril 1896 et le 28 juin 1898, soit près d'une interpellation tous les deux jours ouvrables¹⁵⁴. Le régime parlementaire ne peut fonctionner qu'avec l'existence de majorités, qu'elles soient ou non de coalition. Au contraire, ici, l'intérêt général cède devant le caprice. Charles Lefebvre dénonçait très fermement cette mauvaise habitude consistant pour des membres de la majorité à interpellier constamment le Gouvernement. Selon lui, si ces interpellations « ne sont pas sans utilité pour l'éducation du pays, cet enseignement comme tout autre doit s'arrêter où commenceraient la fatigue et le dégoût »¹⁵⁵. Nous ne sommes plus alors dans le cadre d'un régime parlementaire mais dans celui d'un gouvernement d'assemblée. Le Parlement ne doit pas concevoir le Gouvernement comme étant un intrus, un quidam désireux d'accaparer le pouvoir du Parlement et de se défaire de ses aspirations. En régime parlementaire, le Gouvernement n'est qu'une émanation du Parlement chargée de mettre en oeuvre la politique qu'il appelle de ses voeux. Les Chambres doivent donc collaborer à son action plutôt que l'entraver comme elles pouvaient le faire sous les III^e et IV^e Républiques.

Les pratiques suivies nous montrent également que de véritables régimes parlementaires ne supportent pas la démission d'un Gouvernement face à n'importe quel vote négatif. Ce n'est que dans le cadre de dérives confusionnelles que cette pratique est suivie mais, encore une fois, cette nécessité de démission est plus ressentie qu'exigée.

Comme nous l'avons vu, le régime parlementaire exige la clarté des relations institutionnelles afin que le souverain puisse juger en toute connaissance de cause les mérites de chacun. Le respect de son esprit exigeait que tout Gouvernement nouvellement formé prenne l'initiative de la conclusion explicite du contrat de majorité. De même, impose-t-il que la rupture de ce contrat soit effective, explicite. Ainsi, donc, en régime parlementaire un Gouvernement ne devrait résigner son pouvoir qu'en cas de rupture du contrat constatée de manière objective. Elle le sera lorsque le Parlement adoptera une motion de défiance ou encore

¹⁵⁴TARDIEU, André, *La Révolution à refaire*, t. II, *La profession parlementaire*, Paris : Flammarion, 1937, p. 194. Paul Thuillier a des mots très durs à propos de l'abus du droit d'interpellation par les députés de la III^e République : « Imbus de la pensée de diriger par eux-mêmes toutes les affaires du pays, pénétrés de cette idée que le pouvoir exécutif leur est subordonné, à eux, les émanations directes de la souveraineté nationale, les représentants ne manquent pas d'user et surtout d'abuser d'un moyen d'action aussi commode ». THUILLIER, Paul, *Le fonctionnement du régime parlementaire en France et en Angleterre. Critiques formulées contre le règlement intérieur de la Chambre des députés française et réformes qu'on a proposées*, Lyon : Legendre, 1899, p. 88.

¹⁵⁵LEFEBVRE, Charles, *Etude sur les lois constitutionnelles de 1875*, Paris : Marescq, 1882, p. 164.

lorsqu'il refusera de voter l'adoption d'une question de confiance posée par le Gouvernement ou son chef¹⁵⁶. Cependant, la rupture du lien de confiance ne peut s'opérer, dans le cadre du régime parlementaire, qu'au sein d'une enceinte privilégiée.

2 - Absence de démission devant un autre organe parlementaire que la première Chambre

Avant d'examiner si le Gouvernement peut être responsable devant les commissions parlementaires et la Chambre haute¹⁵⁷, il faut signaler que le régime parlementaire n'est pas nécessairement un régime dans lequel le Parlement est bicaméral. Rien dans la logique parlementaire n'exige qu'une seconde Chambre existe et plusieurs régimes parlementaires ne disposent que d'un Parlement monocaméral. Il en est ainsi, par exemple, de la Suède depuis la réforme de 1969, du Danemark, de l'Islande et du Portugal. Cependant, il est vrai que l'esprit du régime parlementaire est empreint de modération et de sagesse. Or, souvent, lorsque le Parlement n'est composé que d'une seule Chambre, celle-ci a tendance à imposer son diktat aux autres organes institutionnels et l'on risque alors de déboucher sur le régime d'assemblée. Certes, l'institution d'une seconde Chambre ne permet pas toujours d'éviter cette dérive comme en témoignent les III^e et IV^e Républiques, mais elle limite les potentialités de sa survenance. C'est la raison pour laquelle certains auteurs, comme Maurice Hauriou ou Georges Burdeau, considèrent que le bicaméralisme fait partie intégrante de la définition du régime parlementaire¹⁵⁸. Le bicaméralisme étant en parfaite harmonie avec l'esprit du régime parlementaire, fait partie de l'idéal de celui-ci. Néanmoins, on ne peut dénier le label parlementaire à un régime qui malgré la possession d'une multitude de critères du régime

¹⁵⁶Un rejet continuel des textes gouvernementaux semble constituer l'expression manifeste de la défiance. Cependant, on a pu relever le cas d'une Landsgemeinde d'Appenzell où, bien que le peuple ait rejeté l'ensemble des initiatives gouvernementales, les cinq membres du Gouvernement furent renommés par le peuple. (V. JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 124). Il s'agit là d'une exception qui, selon l'adage, confirme la règle. Néanmoins, elle permet de souligner que le rejet d'un ou de plusieurs textes ne signifie pas nécessairement rupture du lien de confiance.

¹⁵⁷On prendra garde en lisant différents ouvrages à la terminologie employée. On emploie ici Chambre haute pour synonyme de seconde Chambre ou de Sénat. Ce n'est pas toujours le cas. Ainsi Théophile Aumaitre qualifie-t-il la seconde Chambre de Chambre basse, et Prevost-Paradol la Chambre haute de première Chambre. V. AUMAITRE, Théophile, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris : Pichon, 1890 ; PREVOST-PARADOL, *La France nouvelle*, Paris : Michel Lévy, 11^e éd., 1871.

¹⁵⁸HAURIOU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 2^e éd., 1929, rééd. CNRS, 1965, p. 196 ; BURDEAU, Georges, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, Paris : Les éditions internationales, Paris, 1932, p. 82.

parlementaire, ne bénéficierait que d'un Parlement monocaméral. Le bicaméralisme n'est ni un critère nécessaire, ni, encore moins, un critère suffisant.

Dans des sociétés homogènes où les clivages politiques, sociaux et économiques sont à la fois peu nombreux et peu tranchés, le bicaméralisme ne se justifie pas¹⁵⁹. En effet, les contrepoids toujours nécessaires dans un régime parlementaire sont assurés au sein même de l'édifice constitutionnel soit par l'opposition parlementaire, soit par le chef de l'Etat, lequel est alors, le plus souvent un Monarque. Il en est ainsi, par exemple, dans les régimes scandinaves monocaméraux. Au contraire, dans des sociétés où les clivages sont importants, la détention de la majorité parlementaire et donc du Gouvernement par un même mouvement, combinée à l'effacement ou à l'appartenance du chef de l'Etat à ce même mouvement, risquerait fort d'évanouir tout contre-pouvoir autre que juridictionnel. Dans cette hypothèse, une seconde Chambre, de réflexion, pourrait permettre de contrebalancer les élans conjoints de la majorité de la Chambre basse et du Gouvernement. La société française appartenant de façon certaine à ce second type et la culture de l'opposition y étant défailante, il nous semble indispensable que le régime parlementaire français prévoie l'institution d'une seconde Chambre¹⁶⁰.

Mais, lorsque le régime est bicaméral, la seconde Chambre ne doit pas disposer de pouvoirs égaux à ceux de la première. En effet, il serait contraire aux principes démocratiques qu'une Chambre dont le recrutement échappe au suffrage universel direct puisse remettre en cause les choix opérés par la Chambre démocratique ou le Gouvernement investi de sa confiance (a). De même, les commissions parlementaires ne doivent elles pas bénéficier du pouvoir de renverser un Gouvernement car elles ne constituent pas, à elles seules, la représentation nationale (b).

¹⁵⁹Sauf, bien sûr, dans le cadre des Etats fédéraux.

¹⁶⁰Cette assertion en faveur de l'existence d'une seconde Chambre, ne signifie aucunement que le mode de désignation et les pouvoirs du Sénat de la V^e République soient la panacée. Notons que M. Lionel Jospin, voyant dans le Sénat une « anomalie parmi les démocraties », a proposé une réforme du mode de scrutin pour les élections sénatoriales. La représentation proportionnelle serait étendue aux départements élisant trois ou quatre sénateurs et les grands électeurs eux-mêmes seraient sélectionnés selon une méthode plus proportionnelle. V. *Le Monde*, 21 avril 1998, p. 6. Un projet de loi déposé le 27 novembre 1991 au Sénat tendait déjà à introduire la représentation proportionnelle pour les départements élisant au moins trois sénateurs. Cependant, celui-ci avait été rejeté par le Sénat de 19 décembre 1991 avant d'être abandonné par ses auteurs. *JO, Doc. S.*, 1991, n° 115. M. Olivier Duhamel prône quant à lui une réforme plus profonde puisqu'il souhaite que le Sénat soit élu au suffrage universel direct à la représentation proportionnelle. DUHAMEL, Olivier, *Le pouvoir politique en France*, Paris : Le Seuil, coll. Science politique, 2^e éd., 1993, p. 313 sq.

a) *Devant la seconde Chambre*

Dans un régime parlementaire bicaméral, un Gouvernement doit-il se retirer devant un vote manifestant que celui-ci n'a pas ou plus la confiance de la seconde Chambre ? Cette pratique a été inaugurée en France, sous la III^e République, le 15 mars 1890, par le cabinet Tirard¹⁶¹. Elle fut, malheureusement, perpétuée par plusieurs Gouvernements puisque pas moins de sept autres Cabinets se retirèrent devant un vote du Sénat. Cependant, cette responsabilité ministérielle devant le Sénat était tout à fait conforme au texte constitutionnel puisque l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics disposait :

« Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels. (...) »

Pourtant, ce pluriel n'est pas conforme à l'esprit du régime parlementaire et ceci pour deux raisons. D'une part, le régime parlementaire est un système dans lequel les pouvoirs ne sont pas forcément équilibrés mais dont l'esprit dicte la modération et l'équilibre. C'est ainsi que l'on présente classiquement la dissolution comme la contrepartie de la responsabilité gouvernementale. A ce titre, on ne pourrait considérer un Gouvernement comme responsable devant la seconde Chambre que si cette dernière peut craindre d'être dissoute par l'Exécutif et seulement dans cette mesure. C'est ainsi que fonctionne le régime italien par exemple. D'autre part, le mouvement démocratique ayant saisi les Chambres basses à partir du milieu du XIX^e et surtout depuis le début du XX^e siècle pour ne plus être remis en cause, les conditions juridiques des deux Chambres ont été totalement bouleversées. Depuis que les Chambres basses sont élues au suffrage universel direct, elles ont acquis une légitimité et un caractère représentatif que les Chambres hautes n'ont pu concurrencer, sauf à être elles-mêmes élues directement par le peuple¹⁶². C'est la raison pour laquelle ces Chambres hautes ont finalement perdu tout pouvoir

¹⁶¹V. DUBUC, Joseph, *La question et l'interpellation*, Thèse Paris : Pédone, 1909, p. 235 sqq. ; DUPONT, Octave, *La réglementation de la responsabilité politique ministérielle*, *RDP*, 1934, p. 208 ; JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Ibid.*, p. 708 sqq. ; LIDDERDALE, David William Shuckburgh, *Le Parlement français*, Paris : A. Colin, coll. Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, 1954, p. 39 ; CADART, Jacques, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris : Economica, 3^e éd., 1990, p. 877 ; GOGUEL, François, *Du Sénat de la III^e à celui de la V^e*, *Pouvoirs*, n^o 44, 1988, p. 8. V. également sur ce point DUGUIT, Léon, *Le Sénat et la responsabilité politique du ministère*, *RDP*, 1896, t. V, p. 426 sqq.

¹⁶²Ce mouvement de démocratisation des Chambres basses et corrélativement de repli de la Chambre haute en terme d'influence dans la vie institutionnelle se remarque jusque dans le nombre de ministres issus de la seconde Chambre. Tandis que le Cabinet britannique était composé en 1760 de treize pairs et d'un seul membre de la Chambre des Communes et que seul Pitt était membre des Communes dans le Cabinet qu'il dirigeait en 1783, le nombre des Lords au Cabinet s'est considérablement réduit de nos jours. Depuis 1937, un seuil minimum de quatre

concernant l'existence du Gouvernement. Il est d'ailleurs curieux que la III^e République ait permis au Sénat de renverser un ministère dans la mesure où les deux causes qui permettent d'écartier la possibilité pour la Chambre haute de renverser le Gouvernement étaient déjà réunies, le Sénat ne pouvant pas être dissous et la Chambre des députés étant élue au suffrage universel direct¹⁶³.

Le caractère représentatif d'une Chambre « basse » lui permet d'être à la base de la formation du Gouvernement car le régime parlementaire est un gouvernement d'opinion. Les Chambres hautes, étant, le plus souvent, non immédiatement élues par le peuple, ne peuvent bénéficier de cette même qualité¹⁶⁴. C'est la raison essentielle qui justifie l'impossibilité théorique, car un texte constitutionnel peut disposer du contraire, pour les secondes Chambres de renverser le Gouvernement¹⁶⁵. Au Royaume-Uni, la Chambre des Lords n'a jamais mis en cause la responsabilité du Cabinet. Robert Redslob ne note que le cas du ministère Grey qui se retira devant le refus par cette Chambre de voter la réforme électorale de 1832¹⁶⁶.

Il faut bien dire que cette règle, outre son caractère logique au regard de la souveraineté du peuple, permet d'éviter nombre d'inconvénients. Comment, en effet, résoudre la difficulté résultant d'une divergence d'appréciation des qualités gouvernementales entre les deux Chambres ? Certes, la dissolution peut permettre de trancher le conflit au cas où le peuple exprime la même opinion que les membres de la seconde Chambre ; mais comment procéder en cas contraire ? La situation est inextricable. Déjà René Goblet l'avait signalé à la fin du siècle

pairs au sein du Cabinet a été fixé. V. TODD, Alpheus, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, Paris : Giard et Brière, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1900, t. II, p. 43.

¹⁶³La puissance du Sénat de la III^e République s'explique par la volonté des constituants, en majorité monarchistes, de tempérer les élans républicains. Il constitue selon l'expression du Duc de Broglie « une Chambre de résistance contre le torrent des innovations téméraires ». Il s'agit selon MM. Marcel Morabito et Daniel Bourmaud de « la pièce maîtresse du compromis entre monarchistes et républicains ». V. MORABITO, Marcel, et BOURMAUD, Daniel, *Histoire politique et constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 2^e éd., 1992, p. 297 sqq.

¹⁶⁴Si les deux Chambres sont élues directement par le peuple et si toutes deux encourent la dissolution, il n'y a aucune raison juridique de dénier à la seconde Chambre la faculté de renverser le Gouvernement. Ainsi en est-il en Italie. Cela n'est pas sans poser des problèmes pratiques, une Chambre pouvant voter la confiance à un Cabinet et l'autre la lui refuser. Néanmoins, la solution à cette crise réside dans la dissolution de la Chambre ayant brisé le lien de confiance, voire dans celle des deux assemblées.

¹⁶⁵PREVOST-PARADOL, *La France nouvelle*, Paris : Michel Lévy, 11^e éd., 1871, p. 105 sqq. ; BONNEFON, Joseph, *Le régime parlementaire sous la Restauration*, Paris, Giard et Brière, 1905.

¹⁶⁶REDSLOB, Robert, *Le régime parlementaire. Etude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche*, Paris : Manuel Giard, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1924, p. 84 sq.

dernier : « après que le Sénat aura repoussé des ministres investis de la confiance de la Chambre, demain, je pense, la Chambre pourra, à son tour, repousser les ministres investis de la confiance du Sénat et je vous demande alors comment le gouvernement sera possible dans ce pays »¹⁶⁷. Sa dénonciation était d'autant plus forte que la dissolution étant remise en cause, après la crise du 16 mai 1877, aucune porte de sortie n'existait, si ce n'est la sagesse parlementaire...

Outre cette responsabilité devant la Chambre haute ou seconde Chambre, la III^e République a connu une autre institution capable de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement : les commissions parlementaires.

b) Devant les commissions

Sous la III^e République, en effet, les commissions parlementaires, à commencer par celles des Finances, s'étaient arrogé d'importants pouvoirs au détriment du Gouvernement. De fait, il s'est trouvé plusieurs Gouvernements qui, placés dans une situation politiquement inconfortable en commission, ont préféré se démettre plutôt que d'affronter l'épreuve de la séance publique. Ainsi, le ministre Loucheur démissionna-t-il, en décembre 1925, devant un vote hostile de la commission des Finances de la Chambre des députés¹⁶⁸. Mais déjà, Aristide Briand avait démissionné après avoir certes reçu la confiance des commissions mais simplement du bout des lèvres, en janvier 1922. Il s'agit là d'une attitude absolument contraire au régime parlementaire¹⁶⁹ puisque, nous l'avons vu, le Gouvernement ne doit démissionner que devant la manifestation expresse de la non-confiance de la Chambre envers sa politique. Ici, un organe interne à l'institution parlementaire, renverse le Gouvernement, sans même que l'ensemble des députés aient pu s'associer au débat et au vote sur les qualités du Gouvernement et les reproches qui lui sont adressés. Mais, c'est plus le Gouvernement démissionnaire qui est à blâmer dans cette affaire que la commission en cause. On ne peut à cet égard que donner raison à Edouard Daladier qui, en octobre 1933, subissant un revers devant la commission des

¹⁶⁷Cité par BLOCH, René, *Le régime parlementaire en France sous la III^e République*, Thèse Paris : Rudeval, 1905, p. 54. Dans le même sens V. ESMEIN, Adhémar, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris : Sirey, 7^e éd., revue par Henry Nézard, 1921, t. II, p. 234 sqq.

¹⁶⁸JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Ibid.*, p. 552.

¹⁶⁹V. PACTET, Pierre, *Les commissions parlementaires*, *RDP*, 1954, p. 166 sq.

Finances refusa de démissionner. Bien lui en prit puisqu'il ne fut pas renversé par la Chambre¹⁷⁰.

Il faut bien comprendre qu'en régime parlementaire c'est la première Chambre qui, investissant le Gouvernement de sa confiance, lui permet d'exister. C'est elle qui est source de sa puissance. C'est lorsque cette confiance n'existe plus que le Gouvernement doit démissionner, et uniquement dans ce cas là. La V^e République n'a nullement remis en cause ces principes.

B) Les solutions dégagées par la V^e République

Ces solutions sont, en effet, en parfaite harmonie avec les principes du régime parlementaire tant en ce qui concerne les modalités de mise en oeuvre de la responsabilité gouvernementale à l'initiative du Parlement, qu'en ce qui touche à l'organe devant lequel le Gouvernement est responsable.

1 - L'article 49, alinéa 2

Sous les III^e et IV^e Républiques, on l'a vu, les ministères tombaient souvent sur des pelures d'orange. On a même pu écrire qu'il était plus aisé pour le Parlement de renverser le Gouvernement que pour le Gouvernement de « déplacer un instituteur ou de suspendre un postier »¹⁷¹. Conscients de ces problèmes, les hommes politiques de la IV^e République tentèrent, à la suite de nombreux constituants européens¹⁷², de réformer profondément les techniques de mise en oeuvre de la responsabilité du Gouvernement. C'est le projet Gaillard qui ira le plus loin en la matière puisque plusieurs de ses dispositions inspirèrent ou furent reprises par les constituants de 1958¹⁷³.

¹⁷⁰JOSEPH-BARTHELEMY, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris : Delagrave, coll. Bibliothèque de l'institut international de droit public, 1934, p. 233 sq.

¹⁷¹JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 714.

¹⁷²V. MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris : Giard, 1931, p. 19 sqq. ; BURDEAU, Georges, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, Paris : Les éditions internationales, Paris, 1932, p. 134 ; LAFERRIERE, Julien, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris : Domat Montchrestien, 2^e éd., 1947, p. 780 sq. .

¹⁷³V. AVRIL, Pierre, *Le régime politique de la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 8, 2^e éd. mise à jour, 1967, p. 90.

Désormais, seul un article de la Constitution traite de la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement par le Parlement ; il s'agit de l'article 49. Cette responsabilité peut être engagée par le Premier ministre lui-même, on l'a vu, sur la base du premier alinéa, c'est-à-dire sur son programme ou sur une déclaration de politique générale ; elle peut encore l'être, toujours à l'initiative du Premier ministre, sur le vote d'un texte ; et, enfin, les députés peuvent la mettre en jeu de leur propre initiative, sur la base du deuxième alinéa.

Cet alinéa 2 de l'article 49 de la Constitution appose cinq verrous à cette motion de censure, qui constitue elle-même la seule possibilité pour les parlementaires d'être à l'initiative de la mise en cause de la responsabilité gouvernementale. Certes, les constituants de 1946 avaient eux-aussi imaginé un système de verrous mais celui-ci éclata¹⁷⁴, d'une part, à cause de la méthode de comptabilisation des votes favorables à la motion de censure, et, d'autre part, à cause des moeurs politiques et parlementaires de l'époque, eux mêmes expliqués, pour une large partie par la structuration multipolaire du système politique.

En soi, il n'est pas contraire au régime parlementaire que le Parlement, ou l'une de ses Chambres seulement, puisse mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement exclusivement par la voie d'une procédure spécifique, puisque, on l'a vu, ce qui est important c'est que le vote de la Chambre manifeste clairement et sans équivoque la rupture du lien de confiance entre cette Chambre et le Gouvernement. Si l'on prévoit une procédure spécifique pour l'expression de cette défiance, le vote acquis manifesterá par nature une volonté d'une lisibilité politique parfaite. L'institution d'un mécanisme unique de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale favorise donc l'expression claire de la rupture du *contrat de majorité*. On ne peut donc pas avancer l'idée selon laquelle, en limitant la possibilité pour le Parlement d'engager la responsabilité du Gouvernement, les constituants de 1958 auraient dénaturé le régime. On ne peut pas dire que le fait de limiter la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement au seul vote d'une motion de censure participe au déclin du Parlement sous la V^e République. Il ne s'agirait même pas d'un déclin par rapport à la IV^e République dans la

¹⁷⁴Sur la disparition progressive de chacun des formalités entourant la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement sous la IV^e République, V. COLLIARD, Claude-Albert, La pratique de la question de confiance sous la IV^e République, *RDP*, 1948, p. 220 sqq.

mesure où celle-ci avait déjà organisé la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement en réaction contre le fouillis des procédures possibles sous la République précédente¹⁷⁵.

Quant aux différents verrous, ils peuvent se rattacher, pour trois d'entre eux, à cette même idée d'expression manifeste et sans équivoque de la défiance parlementaire, de la rupture du *contrat de majorité* (a). Par contre, deux autres portent atteinte aux droits des parlementaires (b).

a) *Des verrous conformes au régime parlementaire*

Le premier de ces verrous institue un délai de quarante-huit heures séparant le dépôt de la motion de son vote. Ce délai de réflexion permet aux parlementaires de bien peser les conséquences de leur vote futur et ainsi de manifester, en toute connaissance de cause, leur opinion quant au maintien ou non de la confiance qu'ils ont pu nourrir envers le Gouvernement. Que dire de la condition de majorité posée par le deuxième alinéa de l'article 49 sinon qu'il constitue véritablement le socle nécessaire à toute expression claire et manifeste de la rupture du *contrat de majorité*. Imaginons un instant, un vote de défiance adopté à la majorité simple alors que quelques députés seulement sont présents dans l'hémicycle. Pourrait-on alors exiger du Gouvernement qu'il démissionne devant un tel vote ? Pourrait-on considérer que ces valeureux députés représentent fidèlement l'opinion de la Chambre entière relativement à la confiance dont celle-ci investissait le Gouvernement ? On ne peut l'envisager. Certes cet exemple est tout à fait caricatural et l'on n'imagine pas qu'il aurait pu un jour se présenter, mais, bien souvent, sous la IV^e République, des ministères sont tombés suite à un vote obtenu à la majorité relative. Il faut bien avouer que, même si le Gouvernement n'était pas alors tenu de démissionner au regard des articles 49 et 50, la position de ce ministère était devenue politiquement intenable du fait de la manière dont les votes étaient décomptés. En effet, en décomptant l'ensemble des voix, l'obtention d'une majorité relative de députés défavorables au Gouvernement est possible. Comment alors démontrer à l'opinion que les ministres peuvent rester en place ? Cela paraît bien difficile¹⁷⁶. C'est la raison pour laquelle, à la suite du projet

¹⁷⁵« Notre technique de la responsabilité ministérielle est primaire, embryonnaire, inorganique » écrivaient JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 715.

¹⁷⁶LASCOMBE, Michel, *Droit constitutionnel de la V^e République*, Paris : L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 5^e éd., 1997, p. 121 sqq. ; LAUVAUX, Philippe, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruxelles : Bruylant, 1988, p. 26

Gaillard, les constituants de 1958 ont posé un nouveau verrou à l'adoption d'une motion de censure : le recensement des seuls votes favorables à la motion. Là encore, cette règle permet que seule une majorité absolue de députés puisse entraîner la perte du Gouvernement, et non une majorité de hasard.

Ces verrous permettant l'expression réelle et sincère d'une majorité opposée au Gouvernement sont donc tout à fait conformes à l'esprit et aux règles du régime parlementaire qui imposent la manifestation sans aucune équivoque de la rupture du lien de confiance qui unissait la majorité parlementaire et le Gouvernement. Par contre, il en est différemment des deux derniers verrous posés par l'article 49, alinéa 2.

b) Des verrous contraires au régime parlementaire

Jusqu'à la révision constitutionnelle consécutive à l'élection de M. Jacques Chirac à la présidence de la République, un verrou interdisait aux signataires d'une motion de censure d'en signer une nouvelle au cours de la même session. Désormais, les députés ne peuvent signer plus de trois motions au cours de la session unique, et une seule au cours d'une même session extraordinaire. Autant les verrous précédents étaient-ils pleinement conformes aux règles du régime parlementaire, et ainsi ne participaient-ils pas à un quelconque déclin du Parlement, autant celui-ci est attentatoire aux libertés des parlementaires et n'a pour principal but que de limiter les possibilités de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement par l'Assemblée nationale.

Dans le cadre du régime parlementaire le *contrat de majorité* est révoicable *ad nutum*. S'il en était autrement, le régime ne pourrait plus être qualifié de parlementaire, au sens idéal. En effet, dans le régime parlementaire, un Gouvernement ne peut rester en place dès lors qu'il n'a plus la confiance de la Chambre « basse ». S'il se maintient au pouvoir, dans un but autre que d'expédier les affaires courantes, la règle du régime parlementaire est bafouée. Il faut donc

sq. ; SOLAL-CELIGNY, J., La pratique de la question de confiance sous la IV^e République, *RDP*, 1952, p. 728. C'est ce qu'avaient compris les constituants allemands en 1949. V. LAUVAUX, Philippe, et ZILLER, Jacques, Trente-cinq ans de parlementarisme rationalisé en République fédérale d'Allemagne : un bilan, *RDP*, 1985, p. 1034 sqq.

que les parlementaires puissent librement exprimer leur sentiment vis-à-vis du Cabinet¹⁷⁷. Or, la règle posée par la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 49 entrave, par principe, l'expression de la défiance parlementaire. Au contraire, les autres verrous ne faisaient qu'organiser l'expression de cette défiance pour la rendre fidèle et représentative des volontés de la première Chambre dans son ensemble. Cette règle avait posé peu de difficultés. Mais, dans le cadre du régime parlementaire, il importe à l'opposition de faire la preuve qu'elle est devenue majoritaire. Pour cela, il faut que l'opposition ait la faculté de déposer des motions de censure. Or, une opposition peu nombreuse pourrait, par cette règle, être privée de cette liberté. A la suite des élections législatives de 1993, et avant la révision constitutionnelle de 1995, les socialistes, principale force d'opposition, ne disposaient plus que d'un fusil à un coup par session pour abattre leur proie gouvernementale. Les communistes, eux, étaient privés d'une telle arme depuis déjà longtemps. La révision par la loi constitutionnelle du 4 août 1995 n'a rien changé de ce point de vue. Le principe de la limitation des possibilités offertes aux députés de déposer une motion de censure a été conservé bien que cette règle soit contraire à l'esprit du régime parlementaire.

Cependant, il faut remarquer que cette limite a dû être posée pour éviter l'obstruction parlementaire. Les débats relatifs aux motions de censure disposant de la priorité sur tout autre débat, un dépôt à la fois massif et constant de motions de censure entraînerait la paralysie de l'action législative du Parlement et partant de l'action gouvernementale. L'opposition, dans notre pays, n'ayant pas acquis de reconnaissance officielle et statutaire, elle ne se construit que par confrontation¹⁷⁸. Et il est certain que, sans une telle limitation constitutionnelle du nombre de motions de censure, la logique partisane des groupes parlementaires français ne mettrait pas les institutions à l'abri d'un tel risque.

Il en est de même de la condition de recevabilité de la motion, c'est-à-dire du nombre minimum de signataires qu'elle doit recueillir. Interdire aux députés le droit de déposer, à titre individuel, une motion de censure semble incompatible avec l'idée selon laquelle le *contrat de majorité* est révocable *ad nutum*. Sous la III^e République, au contraire, l'interpellation était un droit individuel, ce qui entraîna une avalanche d'interpellations au cours d'une même session.

¹⁷⁷REDSLOB, Robert, *Le régime parlementaire. Etude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche*, Paris : Manuel Giard, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1924, p. 41 sq.

¹⁷⁸Cf. infra., p. 486 sqq.

Il était alors impossible à la fois au Gouvernement et à la Chambre des députés de travailler sereinement, car les débats étaient interrompus pour laisser place à l'interpellation. Ce verrou présente donc, lui aussi un intérêt pratique en liaison avec le précédent.

Dans les deux cas, les constituants ont privilégié l'efficacité du fonctionnement des institutions au strict respect des règles du régime parlementaire. Ce choix n'est pas choquant en lui-même, à bien des égards on ne peut même que l'approuver tant la situation connue sous la III^e République était insupportable, mais il s'agit néanmoins de règles qui concourent au déclin du Parlement. S'il y a donc, dans cet article 49 de la Constitution du 4 octobre 1958, des règles qui soient « dégradante(s) » pour les parlementaires¹⁷⁹, ce n'est pas le principe selon lequel la responsabilité du Gouvernement ne peut être mise en jeu, à l'initiative du Parlement, que par le vote, à la majorité absolue, d'une motion de censure mais bien, plutôt, les dispositions qui interdisent à ces députés de déposer individuellement de telles motions et, surtout, de signer plus de trois motions de censure pendant la durée de la session ordinaire.

Par contre, s'agissant de l'identité de l'organe disposant du pouvoir de renverser le Gouvernement, la V^e République se conforme aux règles du régime parlementaire.

2 - Le Gouvernement est-il responsable devant la seule Assemblée nationale ?

On a déjà évoqué la responsabilité du Premier ministre, et donc du Gouvernement dans son ensemble devant le Président de la République à l'occasion de l'étude de l'article 49, alinéa 1. On précisera seulement que si, sous la V^e République, le Premier ministre a eu plus l'impression d'être responsable devant le chef de l'Etat que devant l'Assemblée nationale grâce au fait majoritaire, il est apparu qu'il n'y avait pas de différence de nature entre le régime parlementaire dualiste et le régime parlementaire moniste du point de vue de la responsabilité réelle du Gouvernement. Certes, le fait majoritaire a eu pour conséquence le rejet de l'ensemble des motions de censure déposées à l'Assemblée à l'exception notable de celle déposée le 2 octobre 1962. Certes, également, à part cette hypothèse, tous les changements de Premier

¹⁷⁹Expression utilisée par Marcel Waline lors de la séance du Comité consultatif constitutionnel en date du 13 août 1958. V. Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. II : *Le Comité consultatif constitutionnel. De l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, 1988, p. 506.

ministre non consécutifs à des élections présidentielles ou législatives, lesquels demeurent la grande majorité, ont été induits, voire conduits, par le Président de la République lui-même¹⁸⁰. Mais, il n'en demeure pas moins que si l'Assemblée nationale s'était opposée, avec l'appui du peuple souverain, à ce changement de Gouvernement en refusant sa confiance à ce nouveau Gouvernement ou en adoptant une motion de censure à son encontre, la volonté parlementaire aurait primé ; le Président de la République aurait dû, selon l'expression de Léon Gambetta, se soumettre à la volonté populaire exprimée par les députés. Si donc, formellement, c'est le Président de la République qui est à l'initiative d'un changement de Gouvernement, c'est réellement l'Assemblée nationale, avec l'appui des citoyens, qui l'accepte ou le refuse. Ainsi, même en régime parlementaire dualiste, c'est bien devant la Chambre « basse » que le Gouvernement est responsable.

On précise bien Chambre « basse » car, on l'a vu, en régime parlementaire idéal la Chambre haute n'a pas la faculté de renverser le ministère. Cette idée est suivie fidèlement par les articles 49, alinéa 4, et 50 de la Constitution. Il ressort, en effet, de la combinaison de ces articles que, sous la V^e République, le Gouvernement n'est pas responsable devant le Sénat¹⁸¹. Cependant, le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale. Mais, même en cas de vote négatif, le Gouvernement pourrait, juridiquement, rester en place.

Pourquoi alors procéder à une telle déclaration et risquer de subir un camouflet ? D'une part, le risque encouru est faible. Les Premiers ministres n'utilisent, en effet, la possibilité ouverte par l'alinéa 4 de l'article 49 que dans des circonstances où l'issue du scrutin ne fait aucun doute. Les résultats de ces scrutins en témoignent aisément puisque seules trois utilisations sur onze n'ont pas permis à la déclaration de politique générale du Premier ministre de recueillir plus du double de voix favorables que de voix défavorables¹⁸². Même un Premier

¹⁸⁰Dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964, le Général de Gaulle déclara que « la responsabilité gouvernementale devant le chef de l'Etat est le droit commun tandis que la responsabilité devant l'Assemblée nationale serait l'exception ».

¹⁸¹Ceci malgré le rejet, lors de la discussion de la loi du 3 juin 1958, du sous-amendement de M. Ballanger qui avait proposé, pour clarifier le débat, de remplacer le mot « Parlement », par l'expression « devant l'Assemblée élue au suffrage universel direct ». V. Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. I : *Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958*, 1987, p. 548 sq. ; vol. II : *Le Comité consultatif constitutionnel. De l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, 1988, p. 204.

¹⁸²Dans les trois cas, ces déclarations de politique générale recueillirent tout de même près de 65 % des voix.

ministre socialiste, M. Michel Rocard, parvint à obtenir l'approbation, par un Sénat à large majorité conservatrice, de deux déclarations de politique générale. La défaite n'est donc pas même envisagée par les Premiers ministres qui procèdent à l'utilisation de la faculté qui leur est offerte par l'alinéa 4 de l'article 49.

D'autre part, l'utilisation de cette procédure peut répondre à trois objectifs différents. Le premier de ces objectifs apparaît très nettement en période de cohabitation. Il s'agit alors de renforcer l'autorité du Premier ministre face au Président de la République. Ce dernier, abandonné par le suffrage universel, reste en place parce que constitutionnellement son mandat n'est pas achevé et parce qu'il assure la continuité de l'Etat. Au contraire, le Premier ministre et le Gouvernement, soutenus par la majorité parlementaire, disposent d'une légitimité plus fraîche. Afin de renforcer celle-ci, et de montrer à l'opinion une majorité soudée au sein des deux Chambres autour du Gouvernement, les Premiers ministres conservateurs ayant eu à subir une période de cohabitation ont, tous deux, demandé au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale. M. Jacques Chirac eut recours à cette procédure de l'article 49 alinéa 4 à trois reprises au cours de la période qui s'étend de 1986 à 1988. Si M. Edouard Balladur ne procéda qu'à une seule déclaration de politique générale dans ce cadre, le 15 avril 1993, il peut se vanter d'avoir battu le record de popularité au Sénat puisque sa déclaration convainquit près de quinze fois plus de sénateurs qu'elle n'eut d'opposants¹⁸³.

Le deuxième objectif de l'utilisation de cette procédure consiste à démontrer au peuple que le Gouvernement ne dispose pas que d'un soutien, parfois faible, d'une majorité de députés à l'Assemblée nationale, mais aussi de celui de la Chambre haute. Ainsi, lorsque M. Michel Rocard, le 16 janvier 1991, demanda aux sénateurs l'approbation d'une déclaration sur la politique suivie par le Gouvernement au Moyen-Orient, l'objectif poursuivi était de démontrer au peuple, au lendemain de l'expiration de l'ultimatum posé par le Conseil de sécurité de l'O.N.U. et la veille de l'offensive aérienne des forces alliées, que l'ensemble des organes institutionnels, l'ensemble de ses représentants, soutenait le Gouvernement, mais également le Président de la République, dans leur lutte contre l'invasion du Koweït par l'Irak¹⁸⁴.

¹⁸³M. Lionel Jospin n'eut pas recours à cette procédure puisqu'une large majorité de sénateurs sont membres de l'opposition.

¹⁸⁴Cette « unanimité » dans le soutien à la politique suivie dans le Golfe par le Gouvernement était d'autant plus nécessaire que le ministre de la Défense avait publiquement exprimé son désaccord quant à cette politique ; ce qui l'amènera à la démission le 29 janvier 1991.

Enfin, la dernière raison qui peut justifier que le Premier ministre demande au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale est une raison interne à la majorité parlementaire. Lorsque la majorité soutenant le Gouvernement à l'Assemblée nationale est tiraillée par des dissensions internes, ou se montre récalcitrante, un vote manifestant la confiance du Sénat envers le Gouvernement permet de renforcer ce dernier, et notamment de renforcer son autorité sur les groupes parlementaires composant la majorité à l'Assemblée nationale. C'est bien dans cette optique que MM. Chirac et Barre utilisèrent cette disposition de l'article 49 en 1975, 1977 et 1978¹⁸⁵. Les conflits animant la coalition U.D.F. - R.P.R. n'éclatèrent pas complètement, furent mis entre parenthèses, grâce aux votes favorables que ces Premiers ministres obtinrent du Sénat. On peut penser que l'utilisation que M. Alain Juppé a fait de cette procédure répond à ce dernier objectif étant donné les tiraillements occasionnés, au sein des deux grandes forces de la majorité, par l'élection présidentielle de 1995, et plus précisément par la lutte que s'étaient alors livrés MM. Chirac et Balladur.

On voit donc que la V^e République ne contrevient aucunement aux principes du régime parlementaire lesquels interdisent au Sénat d'engager la responsabilité du Gouvernement et qu'au contraire, même, elle en fait une stricte application.

Il résulte de ce qui précède que, de façon générale, la V^e République s'est contentée de mettre en place des techniques et procédés entrant dans la logique du régime parlementaire. Or, si ces règles sont en harmonie avec celles du parlementarisme, c'est que le Parlement actuel n'est absolument pas en déclin. Il dispose ni plus ni moins des pouvoirs dont dispose tout Parlement dans un tel régime. Les principes du régime parlementaire idéal sont donc respectés s'agissant de la rupture du *contrat de majorité*. Cependant l'aménagement pratique de ces principes laisse, quant à lui, parfois place à des règles s'écartant de cet idéal. Ainsi en est-il de deux des verrous entourant la motion de censure. Néanmoins, ce bilan, est très largement positif. Par contre, quant à l'absence de vote d'investiture, lequel résulte plus de la pratique que de l'intention des constituants, le régime français s'écarte considérablement de l'idéal recherché. C'est donc sur ce point que l'on peut, pour l'instant, parler de déclin. Mais l'on a vu que celui-ci était aisément surmontable dans la mesure où il ne nécessite l'agencement d'aucun texte,

¹⁸⁵Malgré la victoire commune aux élections législatives des 12 et 19 mars 1978, de nombreuses escarmouches animèrent les groupes parlementaires U.D.F. et R.P.R. s'agissant notamment de l'élection, le 3 avril, au « perchoir ».

mais simplement d'une meilleure prise en compte de l'article 49, alinéa 1 comme ciment nécessaire de la majorité et du Gouvernement.

L'idée du contrat de majorité démontre à quel point cette majorité parlementaire et ce Cabinet sont liés par une identité de vues politiques, économiques et sociales. En cela, le Gouvernement constitue bien une émanation du Parlement. Mais cette communauté d'esprit et d'origine se traduit aussi par la présence des ministres dans l'hémicycle.

Section 2 - La traduction dans une présence de tous les instants

En régime parlementaire, les ministres sont investis de la confiance du Parlement. C'est en cela que l'on peut estimer que le Gouvernement n'est qu'une émanation du Parlement. Et évidemment, les parlementaires vont avoir une plus grande confiance en eux-mêmes pour mettre en oeuvre leurs idées. De cette façon, les ministres vont, de manière tout à fait naturelle, émaner du Parlement. C'est-à-dire qu'ils en seront issus. Mais cela ne signifie nullement qu'ils doivent encore en être membres (§ 2).

Toutefois, le régime parlementaire reposant sur la collaboration des pouvoirs, les ministres vont, aussi, être amenés à dialoguer avec le Parlement afin de concrétiser la politique qu'ils entendent réaliser. Pour cela, il est nécessaire de leur conférer le droit d'entrer au Parlement et d'y prendre la parole (§ 1).

§ 1 - Le droit d'entrée et de parole des ministres aux Chambres

L'idée du contrat de majorité passé entre le Gouvernement, d'une part, et le Parlement, ou plus exactement la majorité parlementaire, d'autre part, fait des membres du Gouvernement des personnages privilégiés, investis de la confiance parlementaire. Ainsi, les ministres vont-ils être les « guides naturels »¹⁸⁶ de la représentation nationale, cette dernière se laissant conduire par ces pilotes qu'elle s'est choisis, ou, à tout le moins, qu'elle a acceptés. Par conséquent, le Gouvernement va effectivement conduire la politique de la Nation. Cependant, le pilotage, pour être à la fois précis et efficace, ne peut être télécommandé ; il faut, au contraire, que le

¹⁸⁶TODD, Alpheus, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, Paris : Giard et Brière, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1900, t. II, p. 107.

Gouvernement assure directement la conduite des travaux du Parlement. Après avoir vu les raisons qui commandent aux ministres de disposer du droit d'entrée et de parole au sein du Parlement (A), nous verrons les applications concrètes de cette règle sous la V^e République (B).

A) Un droit nécessaire mais non suffisant

Afin que le Gouvernement puisse défendre son projet devant les chambres pour justifier de la nécessité de légiférer en cette matière dans le sens souhaité par lui, il faut donc que le Gouvernement dispose « d'avocats » au sein de l'enceinte parlementaire. On pourrait penser que l'institution de commissaires du Gouvernement ou d'orateurs du Conseil d'Etat suffise à cet effet. Leur rôle est bien de soutenir « au nom du Gouvernement, la discussion des projets de loi devant le Sénat et le Corps législatif »¹⁸⁷. Cependant, la logique du régime parlementaire exige plus. Il faut que les ministres puissent défendre eux-mêmes leurs projets ou ceux du Gouvernement, et ceci d'un double point de vue. En effet, d'une part, la discussion parlementaire peut être parfois suffisamment approfondie pour aborder des idées non prévues à l'avance par le commissaire du Gouvernement. Or celui-ci ne fait que « porter la parole au nom du Gouvernement devant les chambres »¹⁸⁸, il n'exprime pas d'idées propres. Il faudrait donc, dans ce cas, arrêter la discussion pour que le commissaire du Gouvernement en réfère au ministre, ce qui n'est pas pratique. Seul le ministre pourrait exprimer une opinion politique engageant le Gouvernement. Certes cette situation peut encore se produire avec un ministre lorsque l'arbitrage du Premier ministre est sollicité sur un point particulier du débat parlementaire. Cependant, les suspensions de séance seront tout de même bien plus rares car le ministre dispose de la faculté de parler au nom du Gouvernement. En effet, surtout, d'autre part, il faut bien avoir à l'esprit que le régime parlementaire repose notamment, on vient de le voir, sur le principe de la responsabilité du Gouvernement devant les chambres. Les parlementaires sont donc en droit d'exiger des réponses de la part des ministres eux-mêmes à leurs interrogations sur la nécessité d'une législation ou sur ses détails. Lorsque le ministre refuse ou accepte un amendement parlementaire, il engage le Gouvernement dans son ensemble. A cet égard, nous ne pouvons que souscrire à ce que déclarait Barère dès le 16 juin 1815 : « je crois que nous avons le droit de désirer entendre les ministres ou des affaires étrangères, ou de la police, ou de l'intérieur. Il faut que leur responsabilité soit assurée ; pour qu'elle le soit, leur

¹⁸⁷Constitution du 14 janvier 1852, article 51.

¹⁸⁸Constitution du 22 frimaire an VIII, article 53 ; Constitution du 14 janvier 1852, article 51.

présence me semble nécessaire »¹⁸⁹. Vitrolles, lui aussi, s'était montré réservé quant à l'abandon de la défense des projets gouvernementaux aux rapporteurs des commissions ou aux orateurs des chambres. Il insistait, au contraire sur la nécessité de la présence des ministres aux débats législatifs¹⁹⁰. Il s'agissait, d'ailleurs, d'un sentiment partagé par un grand nombre de députés sous la Restauration car, à l'occasion de la discussion du règlement de la Chambre des députés, on écarta la possibilité de défense des projets royaux par des commissaires royaux en considérant que cela « revenait à faire participer à la puissance législative des hommes sans mandat légal »¹⁹¹.

La logique du régime parlementaire fait donc du droit d'entrée et de parole des ministres au sein des chambres une nécessité. « Il ne faut pas présenter ce droit comme une faculté secondaire pour le Gouvernement : il est capital »¹⁹². On peut même considérer, comme Henry Berton, que c'est « la condition *sine qua non* du fonctionnement du régime parlementaire »¹⁹³, ou, comme Xénocrate-Spiridon Combothecra, Maurice Hauriou et Joseph-Barthélemy, qu'il s'agit là d'un des principaux critères du régime parlementaire¹⁹⁴, en précisant, néanmoins, que ce qui est nécessaire ce n'est pas que ce droit soit reconnu aux ministres *ès-qualité*, mais que ceux-ci puissent effectivement diriger les travaux parlementaires de l'intérieur.

Pour autant, cela ne signifie pas que chaque fois qu'un régime donnera le droit d'entrée et de parole dans les chambres aux ministres, il pourra être qualifié de parlementaire. Un grand nombre de constitutions françaises accorde aux ministres le droit d'entrée et de parole au sein

¹⁸⁹Cité par DURAND, Lucien, *Le droit d'entrée et de parole du Gouvernement aux assemblées constituantes et législatives en France, depuis 1789*, Thèse Paris : Marescq, 1903, p. 110.

¹⁹⁰V. JOSEPH-BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris : Giard et Brière, 1904, p. 202 sq.

¹⁹¹ROSANVALLON, Pierre, *La monarchie impossible. Les chartes de 1814 et de 1830*, Paris : Fayard, coll. Histoire des constitutions de la France, 1994, p. 66.

¹⁹²JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, série politique et constitutionnelle, 1985, p. 683. Dans le même sens, V. DUVERGIER DE HAURANNE, Prosper, *Histoire du gouvernement parlementaire en France. 1814-1848*, Paris : Michel Lévy, t. I, 2^e éd., 1870, p. 91.

¹⁹³BERTON, Henry, *L'évolution contemporaine du second empire (doctrines, textes, histoire)*, Thèse, Paris : Félix Alcan, 1900, p. 460.

¹⁹⁴« Sans le libre accès des ministres dans le Parlement, c'est l'isolement des pouvoirs, ce n'est plus le régime parlementaire ». COMBOTHECRA, Xénocrate-Spiridon, *Essai sur le régime parlementaire*, Paris : Larose et Forcel, 1889, p. 65 sq. V. également HAURIOU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 2^e éd., 1929, rééd. CNRS, 1965, p. 362 sq. ; JOSEPH-BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris : Giard et Brière, 1904, p. 9 ; RADIGUET, Léon, *L'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815*, Thèse Caen : Domin, 1911, p. 234.

du Parlement ; pourtant, toutes n'instituent pas un régime parlementaire. Il en est ainsi de la Constitution du 3 septembre 1791¹⁹⁵, de celle du 24 juin 1793¹⁹⁶ et de la Constitution du 4 novembre 1848¹⁹⁷. Ce critère n'est donc pas suffisant pour accorder à un régime le label parlementaire.

La reconnaissance aux ministres d'un droit d'entrée et de parole au sein des Chambres constitue le préalable obligé de la conduite qu'ils vont pouvoir mener des travaux parlementaires. Les divers pays ayant adopté le régime parlementaire à travers le monde reconnaissent tous ce droit aux ministres ; on citera à titre d'exemple le Japon (Constitution du 3 novembre 1946, article 63), l'Islande (Constitution du 17 juin 1944, article 51) et le Danemark (Constitution du 5 juin 1953, article 40) qui tous confèrent ce droit aux ministres en précisant bien qu'ils le possèdent *ès-qualité*. La nécessité de ce critère est toujours apparue aux constituants français désireux d'établir un régime de modération des pouvoirs, voire, plus précisément, un régime parlementaire. Que ce soient les deux Chartes constitutionnelles, l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, ou l'ensemble des régimes démocratiques depuis le Sénatus-consulte du 21 mai 1870, tous ont établi le droit d'entrée et de parole des ministres au sein des chambres¹⁹⁸.

Les constituants de 1958 ont poursuivi dans la voie tracée par leurs prédécesseurs.

B) Un droit appliqué naturellement

La Constitution du 4 octobre 1958 accorde sans conteste ce droit aux membres du Gouvernement en son article 31. En faisant ainsi application d'une règle du régime parlementaire, on ne peut conclure que cette règle participe au déclin du Parlement.

La mise en oeuvre de cette idée a entraîné pour conséquence l'aménagement de places spécialement réservées aux ministres au sein des enceintes parlementaires. Ce n'est d'ailleurs

¹⁹⁵Article 10, Section IV, Chapitre III, Titre III.

¹⁹⁶Article 75.

¹⁹⁷Article 69.

¹⁹⁸Charte du 4 juin 1814, article 54 ; Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815, articles 18 et 19 ; Charte du 14 août 1830, article 46 ; Sénatus-consulte du 21 mai 1870, article 20 ; Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, article 6 ; Constitution du 27 octobre 1946, article 53 ; Constitution du 4 octobre 1958, article 31.

pas un hasard si ces travaux ont été rendus possibles par les règlements des deux Chambres de la Restauration¹⁹⁹. L'on pourrait croire que ces places réservées aux ministres sont désormais un acquis ne posant plus de problèmes. C'est le cas, sauf si l'on considère l'aménagement pratique de ces places dans l'hémicycle. En effet, d'une part, l'hémicycle n'est pas extensible et la présence d'un très grand nombre de ministres pourrait un jour poser des difficultés, et, d'autre part, sous la V^e République, les ministres ne peuvent avoir de contacts physiques avec les députés et sénateurs²⁰⁰.

Sous la V^e République, comme sous les Républiques précédentes, les ministres peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement nommés par décret du Premier ministre. L'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale précise que ceux-ci ne peuvent prendre place qu'au second rang du banc des ministres et ceci après y avoir été invités par un ministre²⁰¹. Les membres des cabinets ou les conseillers techniques des ministres peuvent également être présents dans l'hémicycle et l'on a même vu certains d'entre eux y prendre la parole²⁰². Ajoutons que, lors des débats parlementaires, les ministres obtiennent la parole dès qu'ils la demandent, contrairement aux simples parlementaires²⁰³.

A l'égard de la présence effective des ministres au sein de l'hémicycle, M. Michel Morin constate que le Premier ministre y est beaucoup moins présent sous la V^e République que ne l'était le président du Conseil sous les III^e et IV^e Républiques. Il faut bien admettre qu'à l'époque le président du Conseil était présent en permanence et devait intervenir parfois pour des textes de très faible ampleur comme, par exemple, la remise de croix supplémentaires de la

¹⁹⁹Chambre des députés, règlement du 25 juin 1814, article 18 ; Chambre des pairs, règlement du 2 juillet 1814, article 82. V. DURAND, Lucien, *Le droit d'entrée et de parole du Gouvernement aux assemblées constituantes et législatives en France, depuis 1789*, Thèse Paris : Marescq, 1903, p. 98 ; PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris : Loysel, rééd. 1989, 2 vol., p. 766.

²⁰⁰Ainsi, M. Philippe Balland et Mme Danielle Messenger rapportent la mésaventure suivante survenue à MM. Willy Dimeglio et François Léotard : lors d'une longue et chaude séance de juin, M. Dimeglio quittant l'hémicycle afin de se désaltérer est apostrophé par M. Léotard, siégeant au banc des ministres, pour que celui-ci lui apporte un « Perrier » ; alors qu'il tentait de remettre cette boisson au ministre, M. Dimeglio fut interpellé par un huissier, car seuls les fonctionnaires parlementaires peuvent avoir des contacts directs avec les ministres. BALLAND, Philippe, et MESSAGER, Danielle, *La séance est ouverte*, Paris : Balland, 1987, p. 173 sq.

²⁰¹Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale, article 26, V.

²⁰²V. LAPORTE, Jean, Commentaire de l'article 31 de la Constitution, in LUCHAIRE, François, et CONAC, Gérard (dir.), *La Constitution de la République française*, Paris : Economica, 2^e éd., 1987, p. 729 sq.

²⁰³Constitution du 4 octobre 1958, article 31 ; RAN, article 56, alinéa 1 ; RS, article 37, alinéas 1 et 2.

Légion d'Honneur à l'occasion de la Fête de la Mutualité²⁰⁴. Or, les Premiers ministres successifs ont été, à l'exception de Michel Debré, relativement peu enclins à participer aux travaux de l'Assemblée nationale puisque, en moyenne, ils ne furent présents que lors de cinq débats législatifs par an depuis 1959²⁰⁵.

On peut estimer qu'il s'agit là d'une des manifestations du déclin que connaîtrait le Parlement sous la V^e République, le Premier ministre ne daignant pas honorer de sa présence les parlementaires. Il y a sans doute du vrai dans cette idée en ce qui concerne la symbolique. Par contre, l'on doit rejeter cette idée sur le fond et ceci pour deux raisons. D'une part, le nombre de séances parlementaires est beaucoup moins important sous la V^e République qu'il ne l'était sous les Républiques précédentes. D'autre part, il faudrait, également, effectuer des distinctions entre différentes périodes de la V^e République. En effet, on constate des moments où le Premier ministre se fait de moins en moins présent au sein des Chambres²⁰⁶, notamment lorsque le Premier ministre est plus étroitement lié au Président de la République qu'au Parlement.

De plus, peut-on réellement considérer que la présence du chef du Gouvernement est toujours nécessaire ? Nous ne le pensons pas. Le Premier ministre doit réserver ses interventions pour les débats jugés importants ou mettant en cause la politique générale du Gouvernement. Il n'est pas sage qu'un chef de Gouvernement soit, comme André Tardieu le fut en 1930, obligé d'être présent dans l'hémicycle pendant 329 séances²⁰⁷ ! Le principe de la solidarité ministérielle, caractéristique du régime parlementaire, permet au Premier ministre, comme à tout autre ministre, d'être représenté par n'importe quel membre du Gouvernement ; il pourra alors, sans se soustraire au contrôle des Chambres, travailler à d'autres aspects de sa fonction. Quant à la symbolique, on peut déplorer que le Premier ministre ne gratifie pas plus souvent le Parlement de sa présence, mais l'on peut tout aussi bien considérer qu'au contraire, le Premier ministre intervenant moins souvent, ses interventions n'en soient que plus solennelles, et ses présences plus symboliques encore.

²⁰⁴MORIN, Michel, La présence du Gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la cinquième République, *RD*, 1986, pp. 1355-1394.

²⁰⁵Cf. Annexe 1.

²⁰⁶Cf. Annexe 1. V. également MORIN, Michel, *Ibid.*, p. 1362.

²⁰⁷TARDIEU, André, *La Révolution à refaire*, t. II, *La profession parlementaire*, Paris : Flammarion, 1937, p. 194.

Cette règle permettant aux ministres d'accéder aux Chambres est particulièrement importante sous la V^e République dans la mesure où celle-ci prévoit parallèlement que les fonctions ministérielles sont incompatibles avec le mandat parlementaire.

§ 2 - L'incompatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire

La règle de la compatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire, que nous dénommerons simplement ensuite par règle de la compatibilité, a, pendant longtemps, été vécue comme consubstantielle au régime parlementaire. Il semblait impossible qu'il en soit autrement. C'est pourquoi, lorsque les constituants de 1958 ont posé la règle de l'incompatibilité, les commentateurs de la vie politique ont dénoncé à la fois la dénaturation du régime et le déclin du Parlement qui en dérivait (B). Toutefois, cette approche repose sur une acception erronée des critères du régime parlementaire (A).

A) L'incompatibilité et le régime parlementaire

Nous affirmons ici que l'établissement de cette règle ne concourt pas au déclin du Parlement car elle ne constitue pas une règle nécessaire de fonctionnement du régime parlementaire. En effet, les arguments en faveur de la compatibilité comme critère du régime parlementaire (1) ne résistent pas à l'analyse (2). Par conséquent, la règle de l'incompatibilité ne peut être entendue comme concourant au déclin du Parlement.

1 - L'incompatibilité et le régime parlementaire, une antinomie proclamée

Dès 1958 et depuis lors, les observateurs de la vie institutionnelle ont été surpris, voire heurtés, par la disposition contenue à l'article 23 ; cette règle leur apparaissant contraire au régime parlementaire. Ainsi, M. Jean Rivero parle-t-il de « régime parlementaire incomplet »²⁰⁸. M. Bernard Chantebout est plus affirmatif puisque, selon lui, l'idée de l'incompatibilité entre les fonctions ministérielles et le mandat parlementaire est « totalement

²⁰⁸RIVERO, Jean, Regard sur les institutions de la V^e République, *D.*, 1958, Chr., p. 263.

contraire à l'esprit du régime parlementaire »²⁰⁹. La règle de l'incompatibilité est souvent perçue comme étant un élément du régime présidentiel²¹⁰. On constate, effectivement, que, dans de tels régimes, l'incompatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire est partout observée comme stricte application du principe de séparation des pouvoirs. Ainsi, les membres de l'Assemblée constituante, désireux de mettre en place un régime de séparation stricte des pouvoirs, rejettent-ils, le 7 novembre 1789, la règle de la compatibilité malgré les arguments de Mirabeau et du rapporteur Thouret²¹¹.

Dans le même sens, Adhémar Esmein, Maurice Hauriou, Joseph-Barthélemy, Louis Michon considèrent tous que la compatibilité est l'une des nécessités du régime parlementaire²¹². Et c'est Chateaubriand qui avance les arguments les plus forts en faveur de la compatibilité : « les ministres doivent être membres des chambres, parce que représentant alors une partie de l'opinion publique, ils entrent mieux dans le sens de cette opinion, et sont portés par elle à leur tour. Ensuite le ministre-député se pénètre de l'esprit de la chambre, laquelle s'attache à lui par une réciprocité de bienveillance et de patronage »²¹³.

Chateaubriand avance donc deux justifications de cette règle de la compatibilité. D'une part, elle assurerait une grande légitimité aux ministres, puisqu'ils bénéficieraient outre de la confiance de la Chambre, de celle de la circonscription qui les a élus. D'autre part, elle

²⁰⁹CHANTEBOUT, Bernard, *La constitution française, Propos pour un débat*, Paris : Dalloz, coll. Connaissance du droit, 1992, p. 15.

²¹⁰Par exemple v. DUVERGER, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. II, *Le système politique français*, Paris : PUF, coll. Thémis, 13^e éd. revue et augmentée, p. 197.

²¹¹V. MICHON, Louis, *Le gouvernement parlementaire sous la Restauration*, Paris : LGDJ, 1905, p. 17 sq. ; DUGUIT, Léon, *La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789*, Paris : Larose, 1893, p. 49 sqq. ; CEOARA, Michel, Les incompatibilités parlementaires en France et à l'étranger, La Doc. fr., coll. NED, n° 4106-4107, 1974, p. 8 ; ROSSI, Pellegrino, *Cours de droit constitutionnel*, Paris : Guillaumin, t. IV, 1867, p. 150 ; BASTID, Paul, Sieyès et le gouvernement parlementaire, *RDP*, 1939, p. 412 ; DEMICHEL, André, De l'incompatibilité entre les fonctions de ministre et le mandat parlementaire, *RDP*, 1960, p. 620. Ces deux derniers auteurs citent, par erreur, la date du 17 novembre.

²¹²Selon Adhémar Esmein, « bien que ce ne soit ni une règle légale, ni même une condition toujours observée, il est dans la logique du système que les ministres soient eux-mêmes membres du Parlement ». ESMEIN, Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris : Sirey, 4^e éd., 1906, p. 118. HAURIOU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 2^e éd., 1929, rééd. CNRS, 1965, p. 362. JOSEPH-BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris : Giard et Brière, 1904, p. 9. MICHON, Louis, *Ibid.*, p. 51. V. également : RADIGUET, Léon, *L'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815*, Thèse Caen : E. Domin, 1911, p. 234 ; MIGNAULT, Pierre Basile, *Manuel de Droit parlementaire ou Cours élémentaire de Droit constitutionnel*, Montréal : Périard, 1889, p. 139.

²¹³CHATEAUBRIAND, François-René de, *De la Monarchie selon la Charte*, in *Grands écrits politiques*, Paris : Imprimerie nationale, t. II, 1993, p. 351.

permettrait, corrélativement, une meilleure représentativité des ministres et une meilleure représentation des volontés du peuple au sein du Gouvernement.

Il existe, également, une autre utilité à cette règle de la compatibilité. En effet, son utilité politique est incontestable puisque la compatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire permet au Gouvernement de disposer d'un réservoir de voix au sein des chambres, plus ou moins important selon la quantité de parlementaires au sein du Gouvernement, ce qui lui confère une stabilité plus grande. Y a-t-il une utilité juridique à cette compatibilité ? Nous ne le pensons pas puisque nous avons vu qu'en régime parlementaire, d'une part, les ministres doivent avoir accès aux chambres et le droit d'y prendre la parole pour défendre leurs projets, et, d'autre part, les ministres ou le Gouvernement ont un large pouvoir d'initiative des lois ès-qualité.

Il existe donc trois justifications à la règle de la compatibilité : elle confère aux ministres une meilleure représentativité, une plus grande légitimité et un meilleur soutien politique. Ces raisons justifieraient d'ériger la compatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire en critère du régime parlementaire. Or, il s'agit d'une méprise. Le régime parlementaire apporte d'autres réponses que la compatibilité à ces exigences.

2 - La compatibilité, critère facultatif du régime parlementaire

Comment les ministres peuvent-ils être, autrement que par la compatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire, représentatifs, légitimes et soutenus par une majorité fidèle ?

a) Quant à la légitimité et à la représentativité qu'elle confère

S'agissant des deux premiers points, Benjamin Constant écrivait, dans ses *Principes de politique...*, que « nos assemblées n'atteindront le degré de perfection, dont le système représentatif est susceptible, que lorsque les ministres, au lieu d'y assister comme ministres, en

seront membres eux-mêmes par l'élection nationale »²¹⁴. La légitimité et la représentativité sont donc acquises aux ministres dès lors qu'ils peuvent être choisis au sein des Chambres. Cela ne signifie aucunement qu'ils doivent rester membres de ces Chambres. On assimile alors leur légitimité et leur représentativité, d'une part, et le maintien d'un double statut, d'autre part. Or, ces deux idées ne se confondent pas.

A tout bien considérer, pour que cette intimité existe il ne faut pas obligatoirement que les fonctions ministérielles soient compatibles avec le mandat parlementaire ; il suffit que les ministres aient pu être choisis dans le Parlement. Ce qui est capital, donc, c'est que les ministres puissent être choisis parmi les parlementaires, que ceux-ci aient, ou non, à choisir, par la suite, entre la fonction nouvelle qui leur est proposée et leur mandat. Dans le cadre du régime parlementaire, les ministres sont traditionnellement pris effectivement parmi les Chambres, mais certains ministres échappent à cette habitude. Ils sont alors le plus souvent qualifiés de « ministres techniciens ». Le nombre de ces ministres doit être faible car ceux-ci représentent moins aisément l'opinion majoritaire, or il ne faut pas oublier que le régime parlementaire est un gouvernement d'opinion. De plus, choisir trop de ministres en dehors des Chambres, ayant peu ou pas pratiqué la vie parlementaire, peut poser des problèmes d'acclimatation de ces ministres aux règles régissant les joutes parlementaires. Se sentant débordés, ils risquent d'utiliser les armes dont ils disposent de façon démesurée, sans adéquation aux risques encourus²¹⁵.

De ce point de vue, donc, la règle de la compatibilité peut être jugée souhaitable, mais elle n'est pas absolument nécessaire, il s'agit, pour le régime parlementaire, d'une caractéristique facultative²¹⁶ qui par ailleurs renforce l'autorité des ministres sur le Parlement, mais les affaiblit vis-à-vis du Président de la République²¹⁷. On peut remarquer que cette

²¹⁴CONSTANT, Benjamin, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France*, Paris, 1815, in *Cours de politique constitutionnelle*, Paris : Guillaumin, 2^e éd., 1872, tome I, p. 66.

²¹⁵CHANDERNAGOR, André, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris : Gallimard, coll. Idées, 1967, p. 41.

²¹⁶Dans le même sens JACQUELIN, René, *Les Cent-jours et le régime parlementaire*, *RDP*, 1897, tome 7, p. 199 ; DEMICHEL, André, *De l'incompatibilité entre les fonctions de ministre et le mandat parlementaire*, *RDP*, 1960, p. 642.

²¹⁷M. Frédéric Ancel considère que l'incompatibilité a également une fonction latente. En effet, celle-ci empêche « que les ministres parlementaires ne puissent rivaliser avec le Président en se prévalant de leur qualité de représentants du peuple : elle leur fait perdre l'auréole qu'avait posée sur leur tête l'élection ». Cette justification de l'incompatibilité ne concernant que les rapports de différents participants au pouvoir exécutif, elle ne participe pas d'un quelconque déclin du Parlement. ANCEL, Frédéric, *Les incompatibilités parlementaires sous la V^e*

compatibilité existe en Angleterre²¹⁸ pour une raison très simple, c'est que les ministres n'y ont pas ès-qualité droit d'entrée et de parole dans les deux chambres du Parlement²¹⁹. C'est ce qui explique pourquoi les membres du Cabinet britannique n'ont accès qu'à celle des Chambres à laquelle ils appartiennent²²⁰. C'était également la règle suivie, en France, sous le régime de l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire²²¹.

b) Quant au soutien qu'elle permet

On a dit que la compatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire permet au Gouvernement de disposer d'un très large réservoir de voix au sein du Parlement, les ministres pouvant, en qualité de parlementaires, prendre part aux différents scrutins²²².

Si donc l'on trouvait un moyen pour le Gouvernement de ne pas perdre une quantité importante de partisans au Parlement par le seul fait de leur nomination au Gouvernement, l'exigence de la compatibilité tomberait d'elle-même à partir du moment où les ministres auraient par ailleurs à la fois le droit d'entrée et de parole aux chambres et un droit d'initiative législative. Ce moyen, la V^e République l'a trouvé par l'instauration du système de la suppléance. Les suppléants partageant, le plus souvent, les idées de celui qu'ils sont appelés à remplacer, dans leurs votes ils ne feront que soutenir l'action entreprise par le Cabinet. Avec cette réponse spécifique apportée par la V^e République, l'intérêt de la compatibilité tombe. Il

République, Paris : PUF, coll. Travaux et Recherches de l'Université de droit, d'Economie et de Science sociales de Paris, 1975, p. 34.

²¹⁸Avant 1926, tout parlementaire nommé ministre devait démissionner de son mandat et se représenter devant les électeurs pour que ces derniers homologuent cette nomination. V. sur ce point ANDRE, Jean-Marc, fonction ministérielle et mandat parlementaire : pourquoi l'incompatibilité ?, *RPP*, juillet-août 1977, p. 29 ; AMOS, Maurice, *La constitution anglaise*, trad. par Paul de La Pradelle, Paris : Sirey, coll. Bibliothèque constitutionnelle et parlementaire contemporaine, 1935, p. 186.

²¹⁹EPHRAIM, Armand, Notes sur le régime parlementaire en Angleterre et en France, *RPP*, janvier 1896, p. 134.

²²⁰Cependant, cette règle ne fut pas toujours suivie à travers l'histoire. Ainsi, le 14 novembre 1558, le Lord Trésorier et le Lord Chancelier vinrent défendre, à la Chambre des Communes, l'allocation par elle de subsides à la guerre contre les Français et les Ecossais. TODD, Alpheus, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, Paris : Giard et Brière, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1900, t. I, p. 381.

²²¹MARX, Pierre, *L'évolution du régime représentatif vers le régime parlementaire de 1814 à 1816*, Thèse Paris : Arthur Rousseau, 1929, p. 108 ; JACQUELIN, René, Les Cent-jours et le régime parlementaire, *RDP*, 1897, tome 7, p. 193 sqq.

²²²Ainsi, au Royaume-Uni, le Gouvernement est-il composé d'une centaine de membres ce qui assure au Premier ministre et au Cabinet un noyau dur de partisans particulièrement étendu.

nous faut donc conclure qu'en régime parlementaire la compatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire n'est pas exigée.

De ce fait, la règle de l'incompatibilité ne doit pas être entendue comme participant au déclin du Parlement sous la V^e République.

B) L'incompatibilité étrangère au déclin du Parlement

La règle de l'incompatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire est l'une des innovations majeures de la V^e République (1). Toutefois, il faut reconnaître que les solutions dégagées par les constituants et les acteurs institutionnels rendent la compatibilité superflue (2). Ce faisant, l'on ne peut conclure à un déclin du Parlement sur ce point.

1 - Une règle affirmée

Le Général de Gaulle est à l'origine de cette règle puisque dès le discours de Bayeux, du 16 juin 1946, il estimait que « tous les principes et toutes les expériences exigent que les pouvoirs publics : législatif, exécutif, judiciaire, soient nettement séparés et fortement équilibrés... » Cette règle fut également exposée par Michel Debré dans son fameux article, publié à la *Revue Française de Science Politique*, intitulé « Trois caractéristiques du système parlementaire français ». Dans cet article, Michel Debré dénonce le cumul des mandats et des fonctions régnant en France. Confusément, sans citer le cas expressément, il montre sa prédilection pour un régime où chacun n'aurait qu'une seule fonction ou un seul mandat²²³.

Lors des travaux préparatoires de la Constitution de la V^e République, l'attention ne semble pas s'être focalisée sur ce futur article 23, à l'exception, peut-être de son passage devant le Comité consultatif constitutionnel²²⁴. Il faut dire que depuis longtemps les esprits des hommes politiques et des juristes résonnaient des « bizarreries » engendrées par le principe de la compatibilité et des nombreuses tentatives de réformes en la matière. Sous les III^e et IV^e

²²³DEBRE, Michel, Trois caractéristiques du système parlementaire français, *RFSP*, 1955, pp. 21-48.

²²⁴CEOARA, Michel, Commentaire de l'article 23, in LUCHAIRE, François, et CONAC, Gérard (dir.), *La Constitution de la République française*, Paris : Economica, 2^e éd., 1987, p. 613 sqq.

Républiques, de nombreuses propositions et projets ont tenté de mettre fin à la règle de la compatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire. On citera, à titre d'exemples, la proposition de résolution de M. Léon Noël²²⁵, et les propositions de lois de MM. Roulleaux-Dugage²²⁶, Aumeran²²⁷ et Pluchet²²⁸, comme étant les plus significatives à cet égard. Ces quatre propositions considèrent toutes, à tort ou à raison, que l'interdiction d'exercer à la fois des fonctions ministérielles et un mandat parlementaire permettra d'assurer une meilleure stabilité gouvernementale en évitant la course aux portefeuilles qui caractérisait les III^e et IV^e Républiques.

Cette volonté de mettre fin à la compatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire constituait essentiellement une réaction contre les pratiques suivies par les parlementaires des III^e et IV^e Républiques qui, ne craignant pas de perdre leur mandat ou de se retrouver à affronter une nouvelle fois le suffrage universel, pouvaient, légitimement, faire passer leurs ambitions ministérielles par le renversement du Gouvernement en place. Corentin Guyho le dénonçait de façon très ferme : « Comme le Gouvernement a été mis, sans prudence, à la merci des Chambres par la disposition constitutionnelle déclarant le mandat législatif compatible avec la fonction de ministre, les députés se trouvent avoir un intérêt personnel à provoquer, le plus souvent possible, les changements politiques, dont ils sont susceptibles de profiter, un jour ou l'autre »²²⁹. Ainsi, la faute de l'instabilité gouvernementale incombait, également, aux ministres eux-mêmes qui, étant assurés de retrouver leur siège au Parlement, pouvaient se permettre quelques entorses au principe de solidarité gouvernementale, soit en s'abstenant, soit en votant contre des projets présentés, quelquefois courageusement, par le Gouvernement auquel ils appartenaient. L'exemple le plus connu, à cet égard, est celui des ministres communistes du Gouvernement Ramadier en avril 1947²³⁰. Mais, l'exemple le plus caractéristique de l'abus de cette pratique est celui de René Renoult, Garde des Sceaux du ministère Briand, s'abstenant lors d'un scrutin sur lequel la question de confiance était

²²⁵JO, Doc. AN, n° 10491, 23 mars 1955, p. 697 sq.

²²⁶JO, Doc. Chambre, n° 2792, 1913, p. 634 sq.

²²⁷JO, Doc. AN, n° 10931, 21 juin 1955, p. 1024 sq.

²²⁸JO, Doc. AN, n° 11716, 26 octobre 1955, p. 1733 sq.

²²⁹GUYHO, Corentin, *Etude constitutionnelle. Parlementarisme et République*, Paris : Giard, 1924, p. 13.

²³⁰V. GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 1997, p. 615, note 181. V. également : WILLIAMS, Philippe, *La vie politique sous la IV^e République*, trad. Suzanne et Alain Dutheillet de Lamothe, Paris : Armand Colin, coll. Analyse politique, 1971, p. 377.

posée²³¹ ! Albert Fritot, en 1824, considérait qu'il « serait absurde de voir un ministre proposer et défendre un projet au nom du roi, et quelques instants après, se lever comme député pour son adoption »²³². La situation décrite sous les III^e et IV^e Républiques l'effraierait bien plus encore.

Pour ces raisons, les constituants de 1958 ont souhaité revenir sur les dispositions des articles 8 et 9 de la loi du 30 novembre 1875 qui organisait la compatibilité. Dans la caravelle qui le ramenait d'Alger, le 6 juin 1958, le Général de Gaulle, au cours d'une conversation, déclara son sentiment de voir mettre fin à la règle de la compatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire²³³. Cette idée était déjà présente dans sa conférence de presse du 30 juin 1955, où le Général considérait que cumuler ces deux responsabilités c'était être à la fois « juge et partie, contrôleur et contrôlé »²³⁴. Cette formule est très proche de celle de Gaston Bergeret qui considérait qu'il existe une incompatibilité entre « la critique et l'action »²³⁵, et de celle de M. Pluchet : « La fonction de contrôle (est) incompatible avec celle d'autorité »²³⁶.

En rompant avec la tradition établie depuis longtemps de la compatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire, les constituants ont paru porter atteinte, une fois de plus, à la suprématie parlementaire et ainsi participer au déclin du Parlement. Cependant, l'aménagement pratique de la règle est tel que les liens entre les deux responsabilités ne sont pas coupés.

2 - Un règle contournée

²³¹JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 654 sq.

²³²FRITOT, Albert, *Esprit du droit et ses applications à la politique et à l'organisation de la monarchie constitutionnelle*, Paris : Pochard, 1824, p. 305.

²³³Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. I : *Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant projet du 29 juillet 1958*, 1987, p. 235.

²³⁴*Discours et Messages*, t. II, p. 635. Cité par CEOARA, Michel, Commentaire de l'article 23, in LUCHAIRE, François, et CONAC, Gérard (dir.), *La Constitution de la République française*, Paris : Economica, 2^e éd., 1987, p. 613. Cette expression fut reprise dans le discours prononcé par le Général de Gaulle devant le Comité consultatif constitutionnel, le 8 août 1958.

²³⁵BERGERET, Gaston, *Principes de politique*, Paris : Librairie illustrée, sd., p. 305.

²³⁶*JO, Doc. AN*, n° 11716, 26 octobre 1955, p. 1733 sq. V. également proposition de loi Roulleaux-Dugage et autres s'étonnant que « le ministre qui est en même temps député et sénateur est appelé à contrôler, comme membre du Parlement, les actes qu'il fait comme ministre ». *JO, Doc. Chambre*, n° 2792, 1913, p. 634 sq.

A l'origine conçue comme une règle absolue, l'incompatibilité a perdu au cours de la V^e République de sa rigidité. Cette volonté de rupture du lien entre les ministres et le Parlement n'est pas, et n'a jamais été, pratiquée strictement. En effet, la règle posée par l'article 23 de la Constitution n'est pas une inéligibilité, mais une simple incompatibilité. Ceci signifie que les parlementaires peuvent devenir ministres, à la condition d'abandonner alors leur mandat. Ainsi, la condition posée par Prosper Duvergier de Hauranne à l'existence d'un gouvernement représentatif (« les premiers dans la chambre doivent être aussi les premiers dans les conseils de la royauté »²³⁷) est-elle sauve.

Or, si la V^e République a vu croître le nombre des ministres techniciens, ils sont néanmoins restés très largement minoritaires puisque ceux-ci ne représentent que 28 % des membres du Gouvernement de 1959 à 1986²³⁸ et moins du quart des membres du Gouvernement de 1986 à 1997. Quant au Gouvernement de M. Lionel Jospin, il ne comporte que cinq ministres techniciens sur vingt sept, soit 18,5 %²³⁹. « C'est dire que l'accès du Palais-Bourbon ou du Palais du Luxembourg demeure l'antichambre privilégiée des gouvernements de la V^e République même s'il n'en constitue plus la voie de passage obligée, comme sous ses devancières »²⁴⁰. La V^e République n'a donc absolument pas remis en cause la possibilité de choisir les ministres dans le Parlement, et l'on a même vu, dès les débuts du nouveau régime, de nombreux ministres concourir pour l'obtention d'un siège au Parlement malgré l'incompatibilité les frappant et tout en sachant que, quelque soit l'issue du scrutin, leur choix se porterait vers le maintien, la conservation de leur portefeuille ministériel²⁴¹, ce qui constitue, indéniablement, un détournement de la règle. Ainsi, lorsque le 26 juillet 1970, le député de

²³⁷DUVERGIER DE HAURANNE, Prosper, *Des principes du gouvernement représentatif et de leur application*, Paris : Just Tessier, 1838, p. XXII.

²³⁸V. CABANNES, Jean, *Le personnel gouvernemental sous la V^e République (1959-1986)*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1990, p. 83 ; SUNG, Nak-in, *Les ministres de la V^e République française*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 70, 1988, p. 24 sqq.

²³⁹Notons que sur les quatre derniers gouvernements la tendance est au renforcement de l'origine parlementaire des ministres. En effet, seuls 15,3 % d'entre eux ne possédaient pas de mandat parlementaire.

²⁴⁰CABANNES, Jean, *Ibid.*, p. 84. Sous la III^e République, la proportion de ministres techniciens n'est que de 9,8 % et encore celle-ci est elle constituée à 87 % par des militaires. Sous la IV^e République, la proportion est encore plus faible puisqu'elle s'établit à 2,7 %. V. DOGAN, Mattei, *Filières pour devenir ministre : de Thiers à Mitterrand*, *Pouvoirs*, n° 36, 1986, p. 48 sqq.

²⁴¹Il est un indice qui démontre que le choix des ministres au sein des Chambres constitue encore la règle, c'est que les ministres battus aux élections législatives ne sont, le plus souvent, pas reconduits dans leurs fonctions. Seul le cas de Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat à la Francophonie, semble aller en sens contraire. Mais à bien considérer, ce ministre avait remis sa démission au Premier ministre, lequel la refusa.

Gironde Jacques Chabrat, suppléant de M. Jacques Chaban-Delmas, décède, ce dernier annonce dès le lendemain sa candidature à l'élection législative partielle qui s'en suivra alors même qu'il est Premier ministre.

De même, les lois organiques d'application des articles 23 et 25 de la Constitution, en instaurant le système de la suppléance, ont totalement détourné l'esprit originare de l'article 23. En effet, lorsqu'un parlementaire est appelé par le Président de la République au poste de Premier ministre, ou lorsqu'il est nommé ministre ou secrétaire d'Etat conformément aux dispositions du second alinéa de l'article 8, quelle est sa situation à l'égard de sa circonscription ? Certes, l'article 27, en déclarant que tout mandat impératif est nul, considère les députés comme les représentants de la nation entière et non comme les représentants de leur circonscription²⁴², ce qui fut l'occasion de quelques rappels à l'ordre²⁴³. Néanmoins, humainement, il est impossible à quiconque dispose d'attaches particulières envers des individus ou des lieux de les oublier du jour au lendemain. Le parlementaire devenu ministre ne peut donc oublier qu'il a été élu dans une circonscription, parfois depuis très longtemps, et qu'il doit sans doute à ses électeurs les fonctions qu'il occupe désormais. Par ailleurs, il est constant que les électeurs considèrent que leur parlementaire est et demeure le ministre et non son suppléant.

Intellectuellement donc, le ministre est encore lié à son ancienne circonscription, il dispose même parfois, au sein de son cabinet, d'un chargé de mission pour sa circonscription. Il peut l'être aussi par la possession de mandats locaux non touchés par l'incompatibilité²⁴⁴. Peut-être l'est-il également en prévision du jour où il quittera le Gouvernement ; aspirant alors à ne pas perdre toute fonction politique, il souhaitera retrouver sa place au Palais Bourbon ou

²⁴²Même la Constitution du 24 juin 1793, qui fait une grande place aux mécanismes issus du principe de la souveraineté populaire, dispose, à l'article 29 : « Chaque député appartient à la nation entière ». On remarquera seulement qu'ici la nation prend un « n » minuscule. Au contraire de l'article 52 de la Constitution du 22 août 1795 : « Les membres du Corps législatif ne sont pas représentants du département qui les a nommés, mais de la Nation entière, et il ne peut leur être donné aucun mandat ».

²⁴³On se référera, par exemple, au débat qui eût lieu à l'Assemblée nationale constituante, le 22 août 1946, lors duquel M. Saadane, élu député à Alger, fit, à plusieurs reprises référence aux Français auxquels il s'adressait en évoquant les députés présents. Il fut l'objet de remontrances de la part de ses collègues et même du président de l'Assemblée. V. MOPIN, Michel, *Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours*, Paris : La Documentation française, 1988, p. 300 sqq. Notons que les questions écrites posées par les parlementaires témoignent bien souvent de cet enracinement local. Ainsi, par exemple, M. Léonce Deprez interrogea-t-il le Premier ministre sur l'état actuel de préparation des administrations au passage à la monnaie unique « dans le département qu'il représente au Parlement ». *JOAN*, Q., 1997, n° 47200, p. 170.

²⁴⁴De 1959 à 1986, 57 % des membres du Gouvernement détenaient un tel mandat au jour de leur nomination. V. GAXIE, Daniel, *Immuables et changeants : les ministres de la V^e République*, *Pouvoirs*, n° 36, 1986, p. 61.

au Palais du Luxembourg. Dans ce cas, il est vrai que l'ancien ministre n'est pas en position de force face à son suppléant, dans la mesure où, pour espérer être élu, l'ancien ministre doit être candidat à une nouvelle élection législative. Or, le suppléant remplace, aux termes de l'article 5 de la loi organique n° 58-1065 du 7 novembre 1958, portant loi organique relative à la composition et à la durée des pouvoirs de l'Assemblée nationale, le député nommé ministre « jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale ». Cependant, d'une part, les liens unissant l'ancien ministre et son suppléant et, d'autre part, la politesse républicaine font que, généralement, le suppléant démissionne, provoquant ainsi une élection législative ou sénatoriale partielle lors de laquelle l'ancien ministre pourra concourir. Mais, parfois ces deux sentiments sont insuffisamment présents chez l'ancien ministre et son suppléant ce qui peut provoquer certaines tensions²⁴⁵. Ainsi, en 1969, le remplacement de M. Trorial fut l'occasion de dissensions au sein de l'U.D.R. La même année, trois députés de Dordogne écrivirent au suppléant de M. Guéna, M. Claude Guichard pour l'inciter à démissionner pour provoquer une élection partielle : « A côté des textes fondamentaux, et le droit constitutionnel le plus strict nous l'enseigne, existent la pratique et la coutume constitutionnelle. Cette dernière naît sous nos yeux : ainsi vous avez pu constater que la quasi-totalité des députés suppléants ont estimé que leur mission de suppléance ne saurait aller jusqu'à évincer l'élu principal sans contredire l'esprit de la constitution et la volonté des électeurs »²⁴⁶. La position défendue par ces députés exprime bien le sentiment dominant, même si elle est contraire à la règle posée par la loi organique.

Cette position aboutit à dénaturer totalement l'incompatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire, à la rendre inefficace. En fin de compte, on ne peut que souscrire à l'opinion de M. Jean Rossetto selon laquelle l'incompatibilité est « plus formelle que réelle »²⁴⁷ ou à celle de M. Philippe Ligneau : « la suppléance en somme n'organise qu'une incompatibilité relative »²⁴⁸. C'est également ce que considère M. Jean Gicquel : « la règle de

²⁴⁵Une « révolte des suppléants » eut lieu en 1969 et 1974. Ainsi, par exemple, M. Couve de Murville eut-il des difficultés à obtenir la démission de son suppléant, M. Closterman. Notons qu'à l'occasion de l'élection partielle finalement organisée consécutivement à la démission de son suppléant, M. Couve de Murville fut battu par M. Michel Rocard. V. CABANNES, Jean, *Le personnel gouvernemental sous la V^e République (1959-1986)*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1990, p. 285 sqq.

²⁴⁶Cité par ANCEL, Frédéric, *Les incompatibilités parlementaires sous la V^e République*, Paris : PUF, coll. Travaux et Recherches de l'Université de droit, d'Economie et de Science sociales de Paris, 1975, p. 37 sq.

²⁴⁷ROSSETTO, Jean, *Recherche sur la notion de constitution et l'évolution des régimes constitutionnels*, Thèse Poitiers, dactyl., 1982, p. 390.

²⁴⁸LIGNEAU, Philippe, *Chronique constitutionnelle et parlementaire française. La suppléance parlementaire*, RDP, 1970, p. 119.

l'incompatibilité a été non seulement, du point de vue juridique, *tempérée* dans sa portée, mais comme *oubliée* d'un point de vue psychologique et politique par les intéressés »²⁴⁹. Plus imagée est la formule de M. Jean Rivero qui, dès 1958, à propos de la règle de la compatibilité rejetée par l'article 23 de la Constitution, écrivait : « reste à savoir si, chassée par la porte constitutionnelle, elle n'est pas en train de faire une rentrée discrète par la porte sans gloire de la disposition législative relative aux suppléants »²⁵⁰.

Cependant, plus encore que cette atténuation pratique de la règle de l'incompatibilité, c'est la non nécessité de la compatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire dans le cadre du régime parlementaire qui permet de rejeter l'idée selon laquelle l'incompatibilité posée à l'article 23 participe au déclin du Parlement sous la V^e République. En effet, dès lors que le droit, écrit ou coutumier, reconnaît aux ministres le droit d'entrée et de parole au Parlement et que les ministres peuvent être choisis parmi les députés et sénateurs, « l'essentiel du régime parlementaire est sauvegardé »²⁵¹. La règle de la compatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire est alors superflue. Nous avons vu que la V^e République était de ce point de vue un strict régime parlementaire et que, si les textes constitutionnels des deux républiques précédentes posaient le principe de la compatibilité, ceci ne permettait pas de conclure à un déclin du Parlement sous la V^e République, puisque, au contraire, la règle de la compatibilité renforce les ministres en en faisant de façon plus nette encore les guides du Parlement.

* * * * *

Il apparaît donc que peu de règles participent au déclin du Parlement du point de vue de l'existence du Gouvernement en tant qu'émanation du Parlement. Le seul principe de fonctionnement du régime parlementaire idéal à véritablement manquer dans l'organisation constitutionnelle de la V^e République est constitué par l'absence de caractère impératif des dispositions de l'alinéa 1 de l'article 49. Par contre, tant les règles relatives au recrutement des

²⁴⁹GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat Droit public, 15^e éd., 1997, p. 615.

²⁵⁰RIVERO, Jean, Regard sur les institutions de la V^e République, *D.*, 1958, Chr., p. 263. V. également DUBOURG-LAVROFF, Sonia, L'incompatibilité du mandat parlementaire et de la fonction ministérielle doit-elle être supprimée ?, *Petites affiches*, 4 mai 1992, p. 17 passim.

²⁵¹DEMICHEL, André, De l'incompatibilité entre les fonctions de ministre et le mandat parlementaire, *RDP*, 1960, p. 642.

ministres qu'à leur statut et, sous quelques réserves, à la manifestation de la défiance parlementaire à leur endroit posées sous la V^e République sont parfaitement compatibles avec les exigences du régime parlementaire. Ce faisant, il est alors impossible de conclure au déclin du Parlement.

Cependant, l'expression gouvernement d'opinion n'exige pas seulement que les idées politiques des électeurs soient, de façon générale, traduites en actes par les parlementaires et leurs mandataires que constituent les membres du Gouvernement. Il faut encore que le peuple puisse exprimer directement ses conceptions.

Chapitre 2 - La possibilité de recourir à l'expression directe de l'opinion

Le mouvement de démocratisation des institutions n'est pas propre à la France, il a marqué l'ensemble des régimes depuis le XIX^e siècle. En France, il se cantonna, pendant longtemps, à la reconnaissance du suffrage universel. La III^e République, ne reconnaissait pas, en effet, la technique référendaire, pas même en matière constituante. Quant à la dissolution, si elle était bien contenue dans l'édifice constitutionnel de 1875, elle fut bannie par principe comme contraire aux droits de la représentation nationale. Il fallut attendre 1958 pour que tant la dissolution que le référendum législatif et constituant aient droit de cité. Pourtant, ces deux procédés constituent, avec l'élection, les seuls moyens dont dispose réellement le peuple pour participer à la vie nationale, pour défendre ses droits et intérêts. Ils sont donc essentiels du point de vue de la logique démocratique.

De surcroît, la dissolution comme le référendum représentent, également, des moyens de contrôle des actions entreprises par les différents organes. Contrôles qui sont, donc, effectués directement par le peuple. Or, le régime parlementaire étant un régime où tous les actes, émanant tant de l'organe principalement chargé de la fonction exécutive que de celui principalement chargé de la fonction législative, ces procédés s'adaptent fort bien à ce régime. Par certains côtés, ils lui sont même essentiels.

La V^e République, en rétablissant le droit de dissolution, en inaugurant le référendum législatif et en perpétuant le référendum constituant peut donc bien être considérée comme établissant un véritable régime parlementaire. Ce faisant la conclusion selon laquelle ces procédés contribueraient au déclin du Parlement serait erronée. L'étude de la dissolution (Section 1), puis du référendum (Section 2) permettra de rechercher si, tant théoriquement que pratiquement, ces procédés sont effectivement étrangers au déclin du Parlement sous la V^e République.

Section 1 - La dissolution

Après avoir dégagé quelle est l'importance de la dissolution et son mode d'organisation dans le cadre du régime parlementaire (§ 1), nous examinerons si la Constitution du 4 octobre

1958 a organisé la dissolution d'une façon conforme à ces principes (§ 2), auquel cas, les dispositions de l'article 12 ne pourraient être jugées comme portant atteinte aux pouvoirs du Parlement, comme participant à son déclin.

§ 1 - Dissolution et parlementarisme

Le régime parlementaire idéal fait de la dissolution une condition essentielle de son fonctionnement (A). Toutefois, celle-ci ne peut être utilisée par son détenteur que dans des circonstances bien précises (B).

A) La dissolution, condition du régime parlementaire

Le droit de dissolution répond à deux impératifs du régime parlementaire. D'une part, il permet d'assurer un certain équilibre entre les différents organes (1). D'autre part, il renforce son caractère de gouvernement d'opinion (2).

1 - Dissolution et équilibre

Les auteurs s'étant intéressés particulièrement au régime parlementaire se répartissent globalement en deux groupes : les partisans de la théorie classique, dite encore dualiste, et ceux de la théorie appelée moniste. Pour les premiers, le régime parlementaire repose sur une notion d'équilibre, équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, équilibre des pouvoirs et des compétences, équilibre des influences. Cet équilibre implique comme conséquence la nécessité d'inclure la dissolution parmi les conditions du régime parlementaire. En effet, et à ce sujet la doctrine est unanime, le parlementarisme repose, notamment, sur la responsabilité politique devant le Parlement d'un Gouvernement solidaire. Or, selon les partisans de la théorie dualiste, ce pouvoir dont dispose le Parlement à l'encontre du Cabinet doit être contrebalancé par le pouvoir dont disposerait l'exécutif de dissoudre le Parlement en tout ou partie. La dissolution apparaît donc alors comme la contrepartie de la responsabilité politique. Georges Ferrière exprime parfaitement ce mouvement d'idée lorsqu'il écrit : « la dissolution apparaît comme le contrepoids mathématique de la responsabilité ministérielle. Si l'un des éléments vient à manquer, c'est la destruction de l'équilibre, c'est la négation du régime

parlementaire »²⁵². Parfois, même, cette idée apparaît en filigrane dans un texte constitutionnel. Ainsi, aux termes de la Constitution de la République italienne du 27 décembre 1947, la dissolution est-elle considérée comme la contrepartie de la responsabilité du Gouvernement. En effet, les deux Chambres ayant la faculté de renverser le Gouvernement, elles peuvent, toutes deux, être dissoutes par le Président de la République. Dans le même esprit, la Constitution du 27 octobre 1946 ne permet elle la dissolution qu'en réponse à deux crises ministérielles.

Cette théorie dualiste, très en vogue à la fin du siècle dernier et au début du XX^e siècle, semble s'être inspirée de Mirabeau qui, dès le mois de juillet 1789, avait indiqué que la dissolution était la contrepartie de la responsabilité ministérielle. A sa suite, de très nombreux auteurs ont considéré la dissolution comme étant l'une des règles fondamentales du régime parlementaire, l'un de ses « rouages naturels » selon l'expression de Joseph Bonnefon. On compte ainsi parmi les adeptes de cette théorie Léon Duguit, Adhémar Esmein, Gaston Jèze, Joseph-Barthélemy, Félix Moreau ou encore Robert Redslob et, sans doute, Maurice Hauriou²⁵³.

Cependant, d'autres auteurs ont, au XX^e siècle, dénié au droit de dissolution sa qualité de critère nécessaire du régime parlementaire. Ces partisans de la théorie moniste, comme Raymond Carré de Malberg et Boris Mirkine-Guétzevitch, ne considèrent pas que le régime parlementaire repose sur un équilibre fondamental des pouvoirs. Ainsi, selon Raymond Carré de Malberg, le régime parlementaire repose, au contraire, sur la domination du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. Il n'est donc nul besoin de la dissolution pour rétablir un quelconque équilibre inexistant. Et, de toutes façons, selon cet auteur, la dissolution ne remplit aucunement une fonction de rééquilibrage. Elle « est destinée, bien moins à renforcer la puissance

²⁵²FERRIERE, Georges, Dissolution et référendum, *RDP*, 1946, p. 418.

²⁵³DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, t. IV, *L'organisation politique de la France*, Paris : Fontemoing, 2^e éd., 1924, p. 572 sq. ; ESMEIN, Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris : Sirey, 4^e éd., 1906, p. 123 sq. ; COUZINET, Paul, La dissolution des Assemblées et la Démocratie, *RDP*, 1933, p. 524 ; JOSEPH-BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris : Giard et Brière, 1904, p. 9 ; MOREAU, Félix, *Pour le régime parlementaire*, Paris : Fontemoing, 1903, p. 100 sq. ; REDSLOB, Robert, *Le régime parlementaire. Etude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche*, Paris : Manuel Giard, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1924, p. 4. S'agissant de Maurice Hauriou, il est difficile de trancher son appartenance à l'une ou l'autre école car si dans son *Précis de droit constitutionnel* de 1929 il donne, à la page 196, une définition du régime parlementaire n'incluant pas le droit de dissolution, aux pages 367-368 il en fait une exigence du régime parlementaire et à la page 459 « un élément essentiel de l'équilibre du régime parlementaire » (HAURIOU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2^e éd., 1929).

particulière du Gouvernement et à mettre celui-ci sur le pied d'égalité avec le Parlement, qu'à fortifier la position et l'influence du corps électoral lui-même »²⁵⁴. La dissolution apparaît alors comme une simple faculté pouvant être présente dans le cadre du régime parlementaire.

Il ne nous appartient pas de trancher entre ces deux théories historiques ; ce qu'il faut faire, au contraire, c'est tenter de dégager, le plus objectivement possible, les critères permettant de faire apparaître le régime parlementaire idéal. Pour ce faire, on s'est attaché à l'esprit, à la philosophie du régime parlementaire, et c'est de cet esprit que l'on a pu tirer les différents critères du régime parlementaire. Or, il est apparu que le régime parlementaire ne reposait pas sur un équilibre mathématique des pouvoirs, lequel imposerait que la responsabilité gouvernementale ait pour contrepartie la dissolution. Par contre, ce régime s'appuie sur un équilibre politique des institutions rendu à la fois nécessaire et possible par la collaboration des pouvoirs, pivot du régime parlementaire. L'équilibre repose donc bien plus sur la nécessité que rencontrent le Gouvernement et le Parlement de s'accorder afin de réaliser la politique désirée que sur la correspondance des pouvoirs reconnus à chacun²⁵⁵.

Par conséquent, la dissolution ne peut plus apparaître comme le contrepoids nécessaire de la responsabilité gouvernementale dans la mesure où l'équilibre physique n'est pas en lui-même nécessaire. Ainsi, dans un régime où le droit de dissolution serait absent, il peut encore y avoir cet équilibre politique, il peut encore régner cet esprit d'équilibre avec la présence du seul critère de la responsabilité gouvernementale. En effet, la Chambre élue directement par le peuple dispose d'une prérogative à l'encontre du Gouvernement qui est la possibilité de mettre fin à ses fonctions en lui signifiant sa défiance, mais le Cabinet ne dispose pas d'un pouvoir lui permettant de faire trancher le conflit par le peuple. Pour autant, à partir du moment où ce Gouvernement peut menacer, à tout instant, la Chambre de résigner son propre pouvoir, de « claquer la porte », il s'institue un équilibre entre les deux organes qui emporte le label de régime parlementaire. Le Royaume de Norvège est souvent considéré comme faisant figure d'exception car rangé dans la catégorie des régimes parlementaires bien que sa Constitution ne prévoit pas le droit de dissolution. Il s'agit certes d'une exception puisque la quasi-unanimité

²⁵⁴CARRE DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris : Sirey, 1920, rééd. Editions du CNRS, 1962, t. II, p. 82.

²⁵⁵Robert Redslob écrit : « L'équilibre ne signifie pas l'équivalence des prérogatives de part et d'autre. Comment mesurerait-on la valeur comparative de droits dissemblables en leur substance ? L'équilibre est le fait qu'un pouvoir possède une ligne défensive imprenable, qui arrêtera l'autre pouvoir à un point déterminé ». REDSLOB, Robert, *Ibid.*, p. 194.

des régimes ayant adopté le parlementarisme prévoit l'usage de ce droit ; mais, il ne s'agit aucunement d'une exception qui confirmerait la règle, ou d'un cas que l'on ne pourrait expliquer. Le Royaume de Norvège est un régime parlementaire car, outre la possession de divers critères en ce sens, tels que la responsabilité gouvernementale, le droit d'entrée des ministres au Parlement ou l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat, les institutions sont empreintes d'un tel esprit d'équilibre grâce notamment à « la réversibilité des mécanismes de responsabilité politique »²⁵⁶.

L'étude de la première raison qui peut justifier la présence du droit de dissolution dans les conditions du régime parlementaire, à savoir la contrepartie qu'il constituerait face à la responsabilité politique, montre bien que le droit de dissolution n'est pas une condition nécessaire du régime parlementaire. Néanmoins, l'existence de ce droit peut favoriser la naissance et le développement de cet esprit d'équilibre propre au parlementarisme. De ce point de vue, la dissolution doit donc être jugée souhaitable. Il en est de même de la seconde explication de la prise en compte du droit de dissolution dans le cadre du régime parlementaire.

2 - Dissolution et gouvernement d'opinion

Le droit de dissolution peut participer à une autre caractéristique du régime parlementaire. Le régime parlementaire est également, en effet, un gouvernement d'opinion et dans cette optique le droit de dissolution bénéficie d'un statut très important. Il passerait alors au rang de condition fondamentale pour qu'un régime puisse obtenir cette appellation de parlementaire.

Gouvernement d'opinion cela signifie d'une part que les idées majoritaires au sein de l'opinion publique doivent également être celles mises en oeuvre par le Gouvernement, mais cela signifie aussi que chaque fois qu'un doute apparaît ou subsiste quant à la réalité de l'opinion majoritaire, quant à son sens, alors il faut faire appel au peuple souverain pour qu'il exprime clairement cette opinion. Comme le disait Roger Bonnard : « La dissolution, bien loin

²⁵⁶GREWE, Constance, et RUIZ FABRI, Hélène, *Droits constitutionnels européens*, Paris : PUF, coll. Droit fondamental, série Droit politique et théorique, 1995, p. 374.

d'être contraire à la souveraineté nationale, lui permet au contraire de pouvoir s'exprimer »²⁵⁷. En effet, si Jean-Jacques Rousseau pouvait affirmer que les Anglais n'étaient pas un peuple libre puisqu'ils se donnaient par élection des maîtres et devenaient alors esclaves jusqu'à la plus prochaine élection²⁵⁸ dans la mesure où le régime britannique, d'une part, n'était pas encore parlementaire, et, d'autre part, ne reposait sur des fondements que faiblement démocratiques. Une telle affirmation serait, aujourd'hui, erronée car le génie du régime parlementaire permet de rechercher de façon continue et constante dans les volontés du peuple la direction que le Gouvernement doit suivre²⁵⁹. Nous sommes ici à la lisière du régime d'assemblée, mais, comme le relève Raymond Carré de Malberg, « le but précis de la dissolution, c'est d'empêcher le Parlement d'imposer au pays une politique qui serait contraire à la volonté du corps électoral »²⁶⁰. Il y a encore une grande différence avec le régime d'assemblée où les électeurs donnent des instructions à leurs élus. Dans le régime parlementaire, ils ne fournissent qu'une orientation générale²⁶¹.

Pendant très longtemps on a considéré ce droit de dissolution de façon tout à fait erronée. On a pensé que ce droit était une prérogative personnelle permettant l'absolutisme du Monarque ou du Président de la République contre les intérêts du peuple souverain²⁶². Mais, depuis la Restauration, et malgré de nombreux soubresauts défavorables au droit de dissolution comme en témoignent les réactions résultant de la dissolution par le Maréchal de Mac-Mahon de la Chambre des députés, un mouvement d'idées a tendu à reconsidérer ce droit. Ainsi, des auteurs tels Constant, Vitrolles ou Stuart Mill ont-ils exprimé l'idée d'appel au peuple souverain pour l'expression de ses intérêts. Tous ont remarqué, comme Simonde de Sismondi, que la dissolution, « loin d'être une prérogative de la couronne, est un des plus beaux privilèges du peuple »²⁶³. Même Louis XVIII n'eut pas une conception patrimoniale de ce droit et le

²⁵⁷BONNARD, Roger, *Précis de droit public*, Paris : Sirey, 5^e éd., 1939, p. 98. Dans le même sens, V. MATTER, Paul, *La dissolution des assemblées parlementaires. Étude de droit public et d'histoire*, Paris : Félix Alcan, 1898, p. 137.

²⁵⁸*Du contrat social*, Livre III, Chapitre XV.

²⁵⁹André MAUROIS écrivait en 1934, à propos du droit de dissolution : « Si en France, le Parlement est pour quatre années un dictateur collectif, en Angleterre, l'électorat demeure la source permanente de l'autorité ». Cité par MELOT, Ernest, *L'évolution du régime parlementaire*, Paris : LGDJ, Bruxelles : Bruylant, 1936, p. 232.

²⁶⁰CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris : Sirey, 1920, rééd. Editions du CNRS, 1962, t. II, p. 81.

²⁶¹CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Ibid.*, p. 371.

²⁶²V. par ex. BARD, Alphonse, ROBIQUET, Paul, *La constitution française de 1875 étudiée dans ses rapports avec les constitutions étrangères*, Paris : Ernest Thorin, 2^e éd. revue et très augmentée, 1878, p. 330.

²⁶³SIMONDE DE SISMONDI, J.C.L., *Examen de la constitution française*, Paris : Treutel et Würtz, 1815, p. 70.

considéra comme un arbitrage demandé au peuple et non comme une arme dirigée contre la Chambre des députés des départements²⁶⁴. Par la suite, en prolongement aux ordonnances scélérates de Charles X, la dissolution fut mal acceptée par les Français et leurs représentants. La Constitution du 4 novembre 1848 en fait, à son article 68, un crime de haute trahison, tandis que les III^e et IV^e Républiques la considèrent presque comme un crime de lèse majesté parlementaire²⁶⁵.

Pourtant le droit de dissolution est véritablement capital dans le cadre d'un gouvernement d'opinion comme le régime parlementaire puisqu'il permet au souverain d'exprimer directement sa volonté. Il apparaît donc, ici, une identité entre le référendum et la dissolution. La dissolution a bien toujours un caractère référendaire puisqu'elle fait choisir au peuple la direction que doit suivre la politique menée²⁶⁶. De même, la dissolution permet de rechercher au sein du peuple la solution à un différend opposant diverses institutions : chef de l'Etat, Gouvernement, première et seconde Chambres. Certes, un différend entre le chef de l'Etat ou le Gouvernement, d'une part, et la Chambre « basse », d'autre part, pourra tout aussi bien être réglé par la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale. La dissolution n'apparaît alors que comme un procédé supplétif. En revanche, s'agissant d'un conflit entre les deux Chambres, dès lors que le système de la fournée de pairs n'est pas prévu ce qui est le cas pour toutes les secondes Chambres dont le recrutement est démocratique, l'existence du droit de dissolution s'avère nécessaire. En effet, à défaut aucune solution ne pourrait être apportée à ce conflit. La dissolution constitue donc, dans les régimes parlementaires bicaméraux, un critère primordial. Si la Norvège peut écarter l'existence de ce droit tout en conservant ce type de régime c'est aussi parce que son Parlement est monocaméral.

²⁶⁴« Ce n'est pas une punition ; il faut bien éviter de la présenter ainsi ; c'est le roi qui, s'estimant bien servi par ses ministres tandis que la Chambre en juge autrement, porte la question devant les électeurs ». Cité par LAFERRIERE, Julien, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris : Domat Montchrestien, 2^e éd., 1947, p. 802 sq. Sur la dissolution sous la Restauration, v. BOURGOUGNON, Abel, *Etude historique du droit de dissolution de la Chambre des députés sous la Restauration*, Thèse Paris : Larose, 1909.

²⁶⁵Pour des opinions contraires exprimées dès cette époque, V. par exemple : LAJOUX, Charles, *Rapports du Gouvernement et des Chambres dans l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire de 1815*, Thèse Paris : Giard et Brière, 1903, p. 123 ; MENDES FRANCE, Pierre, *Pour une République moderne 1955-1962*, in *Oeuvres complètes*, vol. 4, Paris : Gallimard, 1987, p. 598 sqq.

²⁶⁶V. CARRE DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris : Sirey, 1920, rééd. Editions du CNRS, 1962, t. II, p. 375 ; VEDEL, Georges, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 1949, p. 49.

Il résulte de ce qui précède que le droit de dissolution peut prétendre être l'un des critères du régime parlementaire à un double titre : d'une part, car, même s'il n'est pas nécessaire de ce point de vue, il encourage et favorise l'esprit d'équilibre qui souffle sur le parlementarisme²⁶⁷, et, d'autre part, car il permet au gouvernement d'opinion que constitue le régime parlementaire de prendre tout son sens en donnant la parole au peuple en dehors des échéances normales. Le droit de dissolution est donc un critère important de ce régime ; il favorise tellement son épanouissement qu'il doit être jugé souhaitable que tout régime parlementaire le prévoit dans son organisation institutionnelle²⁶⁸. Et quoi qu'il en soit, il s'agit d'une condition obligatoire s'agissant des régimes bicaméraux. Après avoir vu la nécessité du droit de dissolution, il reste à en déterminer le titulaire idéal.

B) Buts et titulaires du droit de dissolution

En régime parlementaire, la dissolution n'est pas conçue comme une arme dont disposerait l'exécutif contre le législatif. Ce terme guerrier correspond trop mal à l'esprit d'équilibre, de modération et de collaboration du régime parlementaire pour pouvoir être employé. La dissolution est une manière de faire s'exprimer le peuple à une certaine occasion. Il s'agit de voir en quelles occasions ce droit peut jouer (1) car c'est de cette étude que résultera la solution quant au titulaire du droit de dissolution (2).

1 - Les buts de la dissolution

Si l'on examine les institutions britanniques actuelles, il faut bien admettre que le droit de dissolution ne remplit plus qu'un seul rôle, celui d'anticipateur d'élections²⁶⁹. L'usage de ce droit ne répond plus qu'à un motif : profiter au maximum d'un contexte politique favorable pour se perpétuer au pouvoir. Il est bien clair en effet qu'une dissolution intervenue à un

²⁶⁷V. MATTER, Paul, *La dissolution des assemblées parlementaires. Etude de droit public et d'histoire*, Paris : Félix Alcan, 1898, p. 8

²⁶⁸Toutefois, le droit de dissolution ne constitue pas une condition *sine qua non* du régime parlementaire. Dès lors que, sans que ce droit existe, il règne un équilibre politique entre les divers organes ; dès lors que les mandats électifs sont courts et qu'il existe des moyens permettant au peuple souverain de faire connaître son opinion en dehors des élections (mais comment pourrait-il en être autrement dans le contexte démocratique actuel), le régime pourra emporter la conviction de son caractère parlementaire.

²⁶⁹Cela permet de rendre à une majorité parlementaire une « force juvénile ». BLAMONT, Emile, *La mise en oeuvre de la dissolution*, *RDP*, 1956, p. 106.

moment bien choisi peut permettre au Premier ministre britannique d'envisager rester à ce poste pour, au plus, cinq années supplémentaires, et corrélativement d'éviter une défaite à échéance normale. C'est ainsi qu'elle est pratiquée au Royaume-Uni, comme en témoigne, par exemple, la dissolution ayant donné lieu aux élections du 11 juin 1987, mais c'est aussi ainsi qu'elle fut pratiquée en France sous la Monarchie de Juillet²⁷⁰ et en 1997.

Pourtant, le droit de dissolution a un autre rôle ; celui de régulateur de conflits. Ces conflits peuvent éclater soit entre les deux Chambres, soit entre la Chambre issue directement du suffrage populaire et le chef du Gouvernement ou le chef de l'Etat. Dans l'ensemble de ces cas, le peuple pourra être appelé à rendre un arbitrage entre ces institutions, à trancher le différend qui peut les opposer.

S'agissant du conflit entre les deux Chambres, deux solutions sont envisageables. La première consiste, si cela est réalisable constitutionnellement, à augmenter le nombre des membres de la seconde Chambre par la nomination d'individus dont les idées sont favorables à la première dans le conflit qui les oppose. Ainsi, l'idée politique qui deviendra majoritaire à la seconde Chambre sera identique à celle qui a les faveurs de la Chambre élue directement par le peuple. Ce système, dit de la *fournée de pairs*, était très répandu dans les institutions parlementaires du milieu du XIX^e siècle, mais, depuis lors, la démocratisation nuancée des Chambres hautes l'a rendu le plus souvent impossible dans la mesure où leurs membres ne sont plus nommés mais élus ; il ne subsiste donc plus que dans les Chambres aristocratiques comme la Chambre des Lords. La première solution à ce conflit n'est donc plus d'actualité dans la plupart des cas ; seule reste possible la seconde solution. L'autre face de l'alternative consiste donc, pour vider le conflit, à faire trancher le différend par le peuple en prononçant la dissolution de la première Chambre. Si le peuple donne raison à la Chambre haute en élisant des députés favorables à la position défendue par elle lors de ce conflit, le problème disparaît au profit d'une unité de vue entre les deux Chambres. Si, au contraire, le peuple souverain soutient la position des députés, on pourrait croire que le conflit persiste malgré la dissolution. C'est effectivement le risque, mais ce risque a peu de chances de se produire ; les membres de la Chambre haute vont préférer, à contre coeur sans doute, ne plus tenir cette position désavouée

²⁷⁰Ainsi, par exemple, en 1837, à l'occasion du mariage du Duc d'Orléans et de l'amnistie des crimes et délits politiques, l'opinion était particulièrement favorable au ministère ; la Chambre des députés fut alors dissoute, à l'initiative de Molé, afin d'obtenir un appui plus important au sein de celle-ci. V. CALMON, Antoine, *Histoire parlementaire des finances de la Monarchie de Juillet*, Paris : Calmann Lévy, 1895, t. II, p. 385 sq.

par le peuple par crainte de ne pas heurter directement le souverain. Ainsi, la Chambre des Lords se résigna-t-elle à perdre une partie de ses pouvoirs par les *parliaments acts* de 1911 et 1949 à la suite de dissolutions ayant donné raison à la Chambre des Communes dans les conflits qui l'opposaient à celle des Lords.

Il est une autre hypothèse de conflits entre pouvoirs de même nature qui pourrait se produire : celle d'un différend opposant le chef de l'Etat et celui du Gouvernement. Ainsi, dans le cadre d'une cohabitation politique, par exemple, les risques pourraient en être importants. La dissolution pourrait alors apparaître comme étant un moyen de solutionner le conflit. Cependant, il faut néanmoins remarquer que les deux acteurs de ce conflit joueraient un jeu dangereux à vouloir utiliser ce mécanisme dans la mesure où les conséquences de cette dissolution ne se limiteraient pas à vider le conflit. Les deux institutions se verraient en cas de défaite, poussées à la démission. En effet, une convention de la Constitution aboutit à ce que le Gouvernement démissionne consécutivement à des élections législatives²⁷¹. Et, il ne retrouvera pas ses fonctions si le résultat de la consultation lui est défavorable. Quant au chef de l'Etat, battu sa position serait bien inconfortable. Désavoué par les électeurs à la suite d'une action - la dissolution - menée par lui contre ses adversaires, il serait très certainement tenu d'en tirer toutes les conséquences²⁷².

Deux conflits peuvent encore survenir animant les relations entre les organes principalement chargés d'une activité exécutive et la Chambre élue directement par le peuple. Il peut s'agir d'un désaccord, d'une part, entre le chef de l'Etat et la Chambre basse, et, d'autre part, entre le Gouvernement et cette même Chambre. Ces deux cas sont rares dans le cadre du régime parlementaire. En effet, dans ce régime, règne une collaboration harmonieuse des pouvoirs rendue possible par le fait que la majorité de la Chambre est chargée de constituer le Gouvernement. Ce n'est donc qu'exceptionnellement que le Cabinet se trouvera en conflit avec la majorité de la Chambre. Ceci pourra se produire à l'occasion d'une divergence d'appréciation de l'intérêt général entre ces deux entités, ou, plus souvent, lorsque la majorité qui soutient le Gouvernement est une majorité faible numériquement ou de coalition, à l'occasion d'un

²⁷¹Sur ce point v. AVRIL, Pierre, *Les conventions de la Constitutions. Normes non écrites du droit politique*, Paris : PUF, coll. Léviathan, 1^{ère} éd., 1997, p. 101 sq.

²⁷²L'hypothèse est en effet différente de celle survenue en 1997 en France. En effet, M. Jacques Chirac a alors dissous une assemblée qui ne lui était pas défavorable. La sanction des urnes n'a donc pas la même ampleur que dans le cas où la dissolution est prononcée contre une assemblée qui lui serait défavorable. Sur la dissolution du 21 avril 1997, Cf. infra., p. 110.

retournement d'alliance ou de la défection de quelques députés. Quant au conflit pouvant opposer la première Chambre et le chef de l'Etat, il est également peu courant car même si le chef de l'Etat n'est pas toujours, en régime parlementaire, le pouvoir neutre que Benjamin Constant décrivait - surtout lorsque ce chef de l'Etat est élu directement par le peuple - les interventions d'un chef d'Etat irresponsable sont, le plus souvent, contresignées ; si un conflit éclate, au sujet de l'une de ces interventions, entre le chef de l'Etat et les députés, la solution de ce litige se trouvera dans l'endossement de responsabilité que constitue la technique du contreseing. C'est alors par la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement que se videra le conflit, comme cela a pu se produire en 1962. Mais, bien sûr, cela n'exclut pas une dissolution par la suite, bien au contraire.

On voit donc que le droit de dissolution poursuit différents buts, ce qui peut avoir des conséquences sur le titulaire de ce droit.

2 - Le titulaire du droit de dissolution

Le droit de dissolution a donc deux grandes fonctions. Il permet, d'une part, au Gouvernement de profiter d'un moment politiquement favorable pour renouveler son pouvoir, et, d'autre part, de trancher un différend entre diverses institutions.

Ces deux grandes fonctions étant totalement distinctes, elles ne permettent pas de déterminer très aisément à qui confier cette prérogative. D'ailleurs les constituants ont hésité, aussi bien dans le temps que dans l'espace, quant au choix du titulaire du droit de dissolution. Les constituants de 1875 l'ont confié au Président de la République sur avis conforme du Sénat, ceux de 1946 au Conseil des ministres, et ceux de 1958 au seul Président de la République, comme les Chartes constitutionnelles de 1814 et 1830 le confiaient au Roi. Dans certains pays, c'est certes le chef de l'Etat qui prononce la dissolution de la Chambre « basse », mais sur proposition du chef du Gouvernement²⁷³ voire même sur son avis conforme²⁷⁴ ; il arrive également que cette proposition ou cette approbation soit collégiale puisqu'émanant du Gouvernement dans son ensemble²⁷⁵.

²⁷³V. par ex. Finlande, Constitution du 17 juillet 1919, art. 27.

²⁷⁴V. par ex. République d'Irlande, Constitution du 1^{er} juillet 1937, art. 13, § 2, 1^o.

²⁷⁵V. par ex. Grèce, Constitution du 9 juin 1975, art. 41, alinéa 2 ; Japon, Constitution du 3 novembre 1946, art. 7.

Enfin, la dissolution est parfois confiée à la Chambre elle-même ; ainsi, le *Seimas* lituanien peut-il décider, de lui-même et à la majorité des trois cinquièmes de se dissoudre²⁷⁶. Cette dernière solution ne nous semble pas conforme aux règles du régime parlementaire car l'esprit d'équilibre du régime parlementaire n'est pas mis en avant. De surcroît, on voit mal comment cette solution permettrait de répondre au second but de la dissolution à savoir le règlement d'un conflit entre la première Chambre et une autre institution - chef de l'Etat, Gouvernement ou seconde Chambre.

Il ne reste donc que le choix d'une autorité principalement exécutive. Mais, là encore, plusieurs combinaisons sont possibles, chef de l'Etat, chef du Gouvernement, Gouvernement, ou l'une de ces institutions sur proposition d'une autre²⁷⁷. Pour choisir le titulaire idéal du droit de dissolution dans le régime parlementaire, il faut s'interroger sur la question de savoir laquelle de ces combinaisons est le plus en harmonie avec les buts de la dissolution ?

Le choix est encore malaisé puisque le chef de l'Etat semble s'imposer lorsque la dissolution permet de trancher un différend entre les deux Chambres ou entre la première Chambre et le Gouvernement, car c'est alors une autorité extérieure au conflit qui décide qu'il faut crever l'abcès. La comparaison avec l'autre face de l'alternative lors d'un tel conflit, la fournée de pairs, indique qu'en pareil cas c'est bien au chef de l'Etat, autorité extérieure au conflit, qu'il faut attribuer le droit de dissolution. Mais, d'un autre côté, il n'est pas le mieux placé lorsqu'il est lui-même partie à ce conflit ou lorsque la dissolution a pour unique but l'opportunité politique d'un Gouvernement souhaitant se perpétuer au pouvoir. Cela est particulièrement le cas avec un Président de la République élu au suffrage universel direct ce qui en fait le vainqueur d'un parti politique. Par contre, il est bien évident que si le chef de l'Etat, et c'est surtout vrai avec un Monarque, constitue effectivement le pouvoir neutre décrit par Benjamin Constant, cette objection tombe d'elle-même.

Le choix du Gouvernement dans son ensemble, ou de son chef, a le mérite de combler ces lacunes, mais, à l'inverse, dans le conflit qui peut l'opposer à l'Assemblée, il risque d'être mal placé pour prononcer la dissolution, alors qu'il tire son pouvoir de la majorité

²⁷⁶Lituanie, Constitution du 25 octobre 1992, art. 58.

²⁷⁷V. BAGEHOT, Walter, *La Constitution anglaise*, trad. M. Gaulhiac, Paris : Germer Baillière, 1869, p. 312 sqq.

parlementaire. Il le sera d'autant plus si le texte constitutionnel pose la règle de la compatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire car, en pareille hypothèse, les ministres se trouveront alors dans une position inconfortable, risquant de perdre, en plus de leur maroquin, leur siège à l'Assemblée.

On le voit, aucun des systèmes relevant de l'unicité ne semble convenir. Il faut donc se tourner vers un procédé mixte. Le choix de la sagesse, de la raison, c'est le choix de la collaboration entre le chef de l'Etat et le Gouvernement ou son chef ; c'est celui qui répond le mieux à l'idéal parlementaire, régime de collaboration des pouvoirs. La dissolution doit être un pouvoir partagé entre le chef de l'Etat et le Gouvernement. Cependant, cela ne signifie nullement que les autres combinaisons excluent l'appellation parlementaire. Seule la solution consistant à confier ce droit à l'Assemblée elle-même n'est pas conforme à la logique parlementaire, car l'esprit d'équilibre sera totalement rompu si l'Assemblée dispose à la fois du droit de renverser le Gouvernement et du droit de se dissoudre, ou plutôt d'ailleurs, du droit de ne pas se dissoudre. Dès lors que le droit de dissolution est confié à l'Exécutif, son emploi peut être compatible avec le parlementarisme, simplement, il ne le sera le plus pleinement possible que si une collaboration entre le chef du Gouvernement et le chef de l'Etat est nécessitée pour son utilisation.

De ces principes se dégage déjà que, si la V^e République a bien mis en place un mécanisme de dissolution, ce qui la mène sur la voie de la réalisation du régime parlementaire, elle n'a pas adopté le procédé idéal.

§ 2 - La V^e République et le droit de dissolution

La V^e République a connu cinq dissolutions seulement (B), pourtant c'est déjà bien plus que sous les III^e et IV^e Républiques qui n'ont toutes deux connu qu'une dissolution chacune. Ceci s'explique à la fois par l'évolution des moeurs concernant la dissolution et par la plus grande liberté de son utilisation (A).

A) La faiblesse des règles juridiques encadrant la dissolution

Les commentateurs de la Constitution ont été frappés par deux caractéristiques du droit de dissolution sous la V^e République touchant toutes deux à la très grande liberté dont jouit son utilisateur : d'une part, son caractère inconditionné (1), et, d'autre part, l'absence de contreseing (2).

1 - La liberté d'utilisation

La liberté d'utilisation du droit de dissolution fut acquise au prix d'une lente maturation (a). Pourtant, elle apparaît totalement nécessaire (b).

a) Une liberté difficilement acquise

Sous la III^e République, l'utilisation du droit de dissolution par le Président de la République ne fut pas libre. Au contraire, à la demande du Maréchal de Mac-Mahon, il fut inséré dans les lois constitutionnelles de 1875 la disposition selon laquelle le Sénat doit donner son avis conforme à toute dissolution. Cette règle aboutissait donc au résultat suivant : le Sénat devait approuver toute dissolution de la Chambre des députés par le Président de la République²⁷⁸. Cette combinaison peut paraître conforme à l'esprit du parlementarisme par la collaboration qu'elle institue entre le Sénat et le Président de la République pour la dissolution. Cependant, il n'en est rien car cette procédure au lieu d'instituer une collaboration dépossède véritablement le possesseur du droit de dissolution au profit du donneur d'avis. Elle a donc pour conséquence de transférer le droit de dissolution au Sénat, organe irresponsable mais non neutre, et surtout organe ayant un lien très indirect avec le suffrage populaire²⁷⁹. Comment la dissolution pourrait-elle alors remplir le rôle qu'elle remplit dans un gouvernement d'opinion ? Par ailleurs, même si la désuétude du droit de dissolution est en majeure partie due aux Présidents de la République successifs, la pratique du droit de dissolution menée sous la III^e

²⁷⁸V. intervention d'Achille MESTRE in MELOT, Ernest, *L'évolution du régime parlementaire*, Paris : LGDJ, Bruxelles : Bruylant, 1936, p. 15 sqq.

²⁷⁹Robert Redslob emploie une merveilleuse formule à cet égard : « Le Sénat restera toujours dans une demi-ombre, n'étant pas éclairé en plein soleil par la souveraineté nationale ». REDSLOB, Robert, *Le régime parlementaire. Etude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche*, Paris : Manuel Giard, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1924, p. 185. Rappelons qu'aux débuts de la III^e République, le Sénat comprenait même soixante quinze sénateurs inamovibles.

République confirme, si besoin était, le peu d'entrain qu'a pu avoir le Sénat à laisser le peuple s'exprimer.

Sous la IV^e République, l'article 51 de la Constitution imposait des conditions très strictes à l'utilisation du droit de dissolution dont on a vu qu'il appartenait au Conseil des ministres d'en user. En effet, pour pouvoir dissoudre, il fallait que deux crises ministérielles, intervenues dans les conditions constitutionnelles, soient constatées en l'espace de dix-huit mois, et sous réserve que la législature ait déjà débuté depuis plus de dix-huit mois. Ces dispositions étaient si contraignantes qu'une seule dissolution put avoir lieu, le 1^{er} décembre 1955, à l'initiative d'Edgar Faure. Cet agencement n'était pas conforme aux règles du régime parlementaire dans la mesure où l'Assemblée nationale devenait, grâce à la connivence du Gouvernement, lequel démissionnait sans que la majorité constitutionnelle ne soit acquise, seule maître de sa propre dissolution²⁸⁰.

En rupture avec ces traditions d'encadrement du droit de dissolution, l'article 12 de la Constitution du 4 octobre 1958 a posé la règle de la liberté d'utilisation de ce droit par le Président de la République. Les seules conditions indiquées concernent des avis que le Président de la République doit recueillir, avis qui ne lient pas ce dernier, et une règle plus contraignante, souvenir des ordonnances scélérates de Charles X, à savoir l'impossibilité de dissoudre deux fois dans la même année. Cette quasi-absence de conditions fait dire à M. Philippe Lauvaux que « le régime constitutionnel de la France est (...) celui qui, en matière de dissolution, institue la compétence la plus essentiellement discrétionnaire »²⁸¹.

Pourtant, d'une part, cette liberté déjà évoquée n'a été que reprise par la V^e République, et d'autre part, ce choix ne s'est pas imposé si facilement. Sur le premier point, il faut en effet remarquer que, lors des travaux préparatoires à la Constitution de la IV^e République, le M.R.P. avait proposé d'accorder au Président de la République un droit de dissolution inconditionné. Cette idée fut rejetée lors de la séance du 5 juillet 1946 au profit du système que l'on connaît²⁸².

²⁸⁰Notamment grâce à la technique du calibrage des votes. LAFERRIERE, Julien, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris : Domat Montchrestien, 2^e éd., 1947, p. 1104 sq. ; VEDEL, Georges, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 1949, p. 472.

²⁸¹LAUVAUX, Philippe, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris : Economica, coll. Centre universitaire belge de droit comparé, 1983, p. 165.

²⁸²LAFERRIERE, Julien, *Ibid.*, p. 1104 sq.

Sur le second point, il faut noter que la liberté pleine et entière du Président de la République s'agissant de la dissolution de l'Assemblée nationale n'était pas prévue initialement. Bien au contraire, Michel Debré avait imaginé, dans son deuxième avant-projet, qu'elle ne serait possible que sur proposition du Premier ministre²⁸³. Cependant, le Général de Gaulle rejeta cette proposition au profit de ce que Prévost-Paradol appelait la *dissolution royale*. Le système suggéré par Michel Debré serait préférable dans la mesure où il s'agit du procédé de dissolution qui est le plus conforme à l'idéal du régime parlementaire par la collaboration qu'il institue entre les deux organes de l'exécutif²⁸⁴. Par contre, il aurait sans doute eu de fâcheuses conséquences en période de cohabitation puisque cela aurait abouti à priver le Président de la République du droit de dissolution. Or, cette prérogative est essentielle pour lui permettre d'assurer la mission que lui confie l'article 5 de la Constitution. Cependant, malgré cette objection, il apparaît que le mécanisme initialement imaginé par Michel Debré correspondait à l'idéal proposé. De ce point de vue l'on peut donc parler d'un déclin relatif, les procédures utilisées sous la V^e République n'étant pas pleinement conformes à l'idéal du régime parlementaire. Pour autant, cela ne signifie pas que l'attribution du droit de dissolution au seul Président de la République soit incompatible avec le parlementarisme²⁸⁵.

Le Président est donc libre d'employer le pouvoir qu'il tient de l'article 12 de la Constitution. Mais, quand bien même dans un régime parlementaire idéal le droit de dissolution est partagé entre le chef de l'Etat et le Gouvernement, la liberté de son usage constitue une exigence indiscutable. Cette liberté est donc conforme aux règles du régime parlementaire qui en font une nécessité.

b) Une liberté nécessaire

La dissolution consiste en un appel au peuple souverain afin que ce dernier exprime son opinion quant à la représentativité de la Chambre « basse », quant à l'adéquation entre les idées que celle-ci défend et celles qui ont ses préférences. Il en est toujours ainsi que la dissolution soit prononcée afin de bénéficier d'un avantage politique conjoncturel ou qu'elle soit destinée

²⁸³V. sur ce point : LAUVAUX, Philippe, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris : Economica, coll. Centre universitaire belge de droit comparé, 1983, p. 165.

²⁸⁴Cf. supra., p. 100.

²⁸⁵Cf. supra., p. 98.

à trancher un différend entre plusieurs institutions. Certes, le pouvoir de dissolution ne sera utilisé que si son titulaire espère en tirer bénéfice et seulement dans ce cas, mais il ne la prononcera que dans le but de vérifier la représentativité de l'Assemblée nationale. C'est la raison pour laquelle le droit de dissolution est une pièce importante du gouvernement d'opinion. Or, si l'on pose des conditions à l'exercice de ce droit, si on en limite l'utilisation, on empêche par là même d'examiner la compatibilité des opinions majoritaires au sein de la population avec la politique mise en oeuvre par le Gouvernement, lequel tire son pouvoir de l'Assemblée nationale. L'on ne peut plus dire alors que la dissolution favorise le gouvernement d'opinion. La dissolution peut s'apparenter à une forme de sondage de l'opinion à un moment déterminé. Si ce sondage doit être ajourné jusqu'à la réunion de différentes conditions, c'est que l'opinion majoritaire dans le pays peut être sous-représentée et écartée du Gouvernement. Pourtant, le régime parlementaire est un gouvernement d'opinion, ce qui implique que, dans le cadre du parlementarisme, l'usage du droit de dissolution soit libre. Sans cette liberté, le régime n'est plus un gouvernement d'opinion.

Lorsque la V^e République pose, à son article 12, que « le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des Présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale », elle ne contrevient aucunement aux principes du régime parlementaire, et partant ne participe pas au déclin du Parlement, puisque cette liberté de dissolution qu'elle pose est l'une des règles de ce droit en régime parlementaire. Nombreux, d'ailleurs, sont, parmi les pays ayant adopté le régime parlementaire, ceux qui connaissent le principe de liberté d'usage du droit de dissolution. C'est ainsi, par exemple, le cas du Japon (article 7), de l'Espagne (article 115), de l'Irlande (article 13, § 2, 1^o), mais il est vrai que dans ces régimes le chef de l'Etat ne peut prononcer la dissolution que sur proposition du Gouvernement ou de son chef. Au contraire, au Danemark (article 32), au Luxembourg (article 74), aux Pays-Bas (article 64) et en Islande (article 24), le chef de l'Etat dispose totalement librement, comme le Président de la République française, du droit de dissolution.

Cependant, nous l'évoquions précédemment, cette liberté d'utilisation du droit de dissolution par le Président de la République n'est pas pleine et entière. En effet, il est interdit au Président de la République de dissoudre deux fois dans la même année. C'est la reprise de l'adage traditionnel « dissolution sur dissolution ne vaut », lequel avait fait défaut dans la Charte de 1814 mais était inconsciemment intégré à l'imaginaire collectif comme en témoignent les réactions consécutives à la dissolution par Charles X de la Chambre des députés des

départements en date du 25 juillet 1830, et à la seconde dissolution envisagée par MacMahon²⁸⁶. De même, sous la République de Weimar, en 1932, le Chancelier von Papen procéda-t-il à deux dissolutions coup sur coup²⁸⁷. Seule la Constitution de la IV^e République avait implicitement posé cette règle selon laquelle on ne peut dissoudre deux fois à l'intérieur d'un certain laps de temps puisqu'à son article 51 elle interdisait de dissoudre dans les dix-huit premiers mois de la législature. Ce délai d'immunité collective était donc plus long qu'il ne l'est actuellement, et qu'il ne l'est dans la majorité des régimes parlementaires. Les constitutions lituanienne et portugaise ont ainsi adopté un délai interdisant une seconde dissolution dans les six mois qui suivent la première ; quant aux constitutions roumaine et espagnole, elles ont, toutes deux, choisi la solution retenue par la Constitution de 1958, à savoir une immunité d'un an pour une assemblée dissoute²⁸⁸.

La liberté dont jouit le Président de la République quant à l'emploi de son pouvoir de dissolution est encore accrue par les dispositions de l'article 19 de la Constitution qui dispensent le Président des contreseings habituels.

2 - L'absence de contreseing

Aux termes de l'article 19 de la Constitution, la dissolution de l'Assemblée nationale par le Président de la République ne fait pas l'objet d'un contreseing ministériel. Cette règle a été et est encore désapprouvée par une partie de la doctrine par l'extrême liberté dont jouit le chef de l'Etat quant à l'utilisation de ce droit²⁸⁹. Effectivement, traditionnellement, le chef de l'Etat en régime parlementaire est déclaré irresponsable, selon l'adage britannique « *the king can do not wrong* ». De ce fait, ses actes sont contresignés par différents membres du Gouvernement afin que le Cabinet endosse la responsabilité de l'acte royal ou présidentiel. Le

²⁸⁶Cette règle permet d'éviter des dissolutions à répétition pour aboutir au résultat souhaité par celui qui prononce la dissolution. Selon Albert Gigot, « Les principes du gouvernement parlementaire repoussent absolument l'idée d'une seconde dissolution succédant à une première ». In GLADSTONE, William Ewart, *Questions constitutionnelles (1873-1878)*, trad. par Albert Gigot, Paris : Germer Baillière, 1880, p. XV.

²⁸⁷COUZINET, Paul, La dissolution des Assemblées et la Démocratie, *RDJ*, 1933, p. 532 sq.

²⁸⁸Emile GIRAUD souhaitait, afin de mettre fin à l'instabilité ministérielle, le rétablissement d'un droit de dissolution au profit du Président de la République mais il hésitait quant au délai devant séparer deux dissolutions entre ces deux solutions, six mois ou un an. V. La Révision de la Constitution et le régime de la dissolution, *RPP*, octobre 1951, p. 123 sqq.

²⁸⁹V. par ex. BURDEAU, Georges, HAMON, Francis, et TROPER, Michel, *Droit constitutionnel*, Paris : LGDJ, coll. Manuel, 23^e éd., 1993, p. 603.

contreseing apparaît donc comme une règle essentielle du régime parlementaire car il permet de ne pas soustraire certains actes exécutifs, ceux du chef de l'Etat, au contrôle parlementaire ; même si ce contrôle n'est qu'indirect, puisqu'il porte sur l'acceptation par le Gouvernement de l'endossement de la responsabilité de l'acte en lieu et place du chef de l'Etat. Les exceptions figurant à l'article 19 semblent donc, apparemment, contraires aux règles du régime parlementaire.

Le contreseing correspond à l'acceptation par le Gouvernement de la responsabilité de l'acte pris par le Président de la République afin de permettre que s'exerce le contrôle parlementaire sur cet acte, lequel, en l'absence de contreseing est soustrait à tout contrôle et bénéficie donc d'une totale immunité. Or, l'absence de contrôle n'est pas conforme à l'esprit du régime parlementaire qui, par la collaboration qu'il institue entre les pouvoirs, fait exercer un contrôle continu de tous les actes pris par les différents organes. Le contreseing du décret de dissolution aurait permis de se rapprocher de l'idéal du régime parlementaire. Il aurait pu constituer un substitut à la proposition de dissolution par le Gouvernement, ce dernier possédant alors, par l'intermédiaire du refus de contresigner, une véritable faculté d'empêcher, un pouvoir de contrôle de la dissolution, lequel permettrait, par voie de conséquence, au Parlement d'exercer les pouvoirs de contrôle dont il dispose vis-à-vis du Gouvernement. Mais, l'absence de contreseing du droit de dissolution implique-t-elle l'absence totale de tout contrôle ? Bien évidemment non²⁹⁰. Le contrôle qui s'exerce alors sur la dissolution de l'Assemblée nationale par le Président de la République n'est, simplement, plus un contrôle parlementaire. Le contrôle est le fruit de la décision du peuple souverain. Si la dissolution est défavorable au Président de la République, cela signifie que le peuple ne lui a pas donné raison quant à la légitimité de la dissolution²⁹¹. La décision du peuple est sans appel, ceci d'autant plus que le Président de la République ne peut, on l'a vu, dissoudre une seconde fois dans la même année. Selon Paul Coste-Floret, s'applique alors donc bien la formule de Gambetta, issue de son discours de Lille, selon laquelle le Président de la République doit se soumettre ou se démettre²⁹².

²⁹⁰Rappelons que, dans un régime parlementaire idéal, le contrôle existe. Il se traduit dans la proposition dont le chef de l'Etat doit être saisi par le Gouvernement ou son chef. La règle du contreseing aurait pu constituer une forme différente de la collaboration exigée par le régime parlementaire idéal.

²⁹¹Durant sa déclaration télévisée du 21 avril 1997, le Président de la République a cru nécessaire d'expliquer longuement en quoi la dissolution qu'il venait de prononcer était légitime. V. Sur ce point, la réponse de M. Christophe GUETTIER, in Neuf constitutionnalistes répondent à trois questions concernant les élections législatives de 1997, *RDJ*, 1997, p. 642.

²⁹²Cité par LAUVAUX, Philippe, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris : Economica, coll. Centre universitaire belge de droit comparé, 1983, p. 170. V. également ALBERTINI, Pierre, *Le droit de dissolution et*

Certes, l'application des règles du régime parlementaire idéal imposerait que l'usage du droit de dissolution par le Président de la République soit contresigné. Mais, d'une part, cette absence est un gage d'efficacité du droit de dissolution dans un régime où le chef de l'Etat n'est pas politiquement neutre, comme dans une monarchie parlementaire, et, d'autre part, l'absence de contresignation n'est pas, ici, un obstacle dirimant à l'obtention par un régime du label parlementaire dans la mesure où un certain contrôle demeure sur cette dissolution, celui qui est déployé par le peuple directement. D'ailleurs, la France n'est pas le seul régime parlementaire dans lequel le décret de dissolution n'est pas contresigné. Il en est ainsi, dans certaines circonstances, en Allemagne (article 63) et en Grèce (article 41), et de façon plus générale en Lettonie (article 53) et en Bulgarie (article 102). Remarquons que, dans l'ensemble de ces pays, le chef de l'Etat est un Président de la République élu et non un Monarque. Or, Prévost-Paradol n'envisageait la dispense de contresignation du décret de dissolution que dans le cas d'un chef d'Etat héréditaire, sans aucun doute car il y voyait une fonction arbitrale qu'à ses yeux seul un Monarque pouvait remplir²⁹³.

Cet ensemble de règles entourant le droit de dissolution sous la V^e République est très peu contraignant pour le Président de la République mais la faiblesse de cet encadrement constitutionnel, si elle n'est pas, en tous points, conforme à l'idéal du régime parlementaire, n'est pas en elle-même contraire à ses principes. La stricte conformité aux règles du régime parlementaire fait défaut dans la mesure où le Président de la V^e République dispose seul du droit de dissolution tandis que dans l'idéal son usage devrait lui être proposé par le Gouvernement ou le Premier ministre, ce qui assurerait à la fois la collaboration et le contrôle propres au parlementarisme. Par contre, la simple compatibilité est attestée par l'attribution de ce droit à un organe exécutif et la liberté dont il jouit ce qui garantit la réalité de l'appel au peuple et donc renforce le gouvernement d'opinion que constitue le régime parlementaire. Il semble donc que le droit de dissolution, tel qu'il est organisé sous la V^e République, participe au déclin du Parlement au regard de la référence formée par le régime parlementaire idéal, mais n'y concourt pas dès lors que la référence se limite aux attributions d'un Parlement au sein d'un régime ne développant que les bases du parlementarisme. La pratique institutionnelle présente

les systèmes constitutionnels français, Thèse Rouen, 1970, Paris : PUF, 1978, p. 132 ; PREVOST-PARADOL, *La France nouvelle*, Paris : Michel Lévy, 11^e éd., 1871, p. 93 sq.

²⁹³V. PREVOST-PARADOL, *La France nouvelle*, Paris : Michel Lévy, 11^e éd., 1871, p. 147 sqq. ; COMBOTHECRA, Xénocrate-Spiridon, *Essai sur le régime parlementaire*, Paris : Larose et Forcel, 1889, p. 142.

des particularités par rapport aux textes ; il nous faut donc examiner les différentes dissolutions prononcées sous la V^e République.

B) Etude des dissolutions sous la V^e République

L'Assemblée nationale de la V^e République fut dissoute à cinq reprises. Ce chiffre est équivalent aux dissolutions concernant les Chambres basses de la monarchie parlementaire française puisque la Chambre des députés des départements fut dissoute à cinq reprises sous la Restauration²⁹⁴ et la Chambre des députés de la Monarchie de Juillet le fut six fois²⁹⁵, mais rapporté à la durée du régime, il demeure inférieur. Les cinq dissolutions de la V^e République ne sont pas homogènes, leur étude successive se révèle donc nécessaire.

1 - Deux dissolutions apparemment parlementaires

Nous regroupons, sous cet intitulé, les dissolutions de 1962 (a) et 1997 (b) car toutes deux, pour des raisons différentes, semblent coïncider avec les divers types de dissolutions conformes à l'idéal du régime parlementaire. Mais, en réalité, toutes deux s'écartent de cet idéal.

a) La dissolution du 9 octobre 1962

La dissolution du 9 octobre 1962 fut prononcée à la suite de l'adoption d'une motion de censure par l'Assemblée nationale en date du 5 octobre. Ce type de dissolution est tout à fait conforme à l'esprit du régime parlementaire, il en est même son application pure et simple. En effet, la dissolution intervient naturellement en régime parlementaire à la suite du renversement du Gouvernement par la Chambre. La Chambre, par l'adoption d'une motion de censure, a démontré que le Gouvernement n'avait plus sa confiance, ne représentait plus fidèlement les idées ayant les faveurs de la majorité de la Chambre et donc de la population. Pour savoir qui a raison entre la Chambre et le Gouvernement quant aux idées majoritaires au sein de l'électorat,

²⁹⁴Les dates des dissolutions sont les suivantes : 5 septembre 1816 ; 24 décembre 1823 ; 5 novembre 1827 ; 16 mai 1830 ; 25 juillet 1830.

²⁹⁵Celles-ci intervinrent aux dates suivantes : 31 mai 1831 ; 25 mai 1834 ; 3 octobre 1837 ; 2 février 1839 ; 12 juin 1842 ; 6 juillet 1846.

pour savoir qui représente bien ces idées, il est nécessaire de dissoudre la première Chambre. A défaut, le Gouvernement pourrait éventuellement être confié à des personnalités ne représentant pas la politique souhaitée par la population ; or, le régime parlementaire étant un gouvernement d'opinion, cela heurterait non seulement la moralité du régime mais encore ses règles les plus essentielles. Benjamin Constant ne professait pas autre chose à Charles X lorsqu'il déclarait à la Chambre des députés, le 15 mars 1830 : « Nous ne voulons pas faire la loi au monarque comme on ose nous en accuser. Nous lui disons avec respect : les ministres actuels n'ont pas notre confiance, nous croyons qu'ils n'ont pas celle de la France ; que Votre Majesté prononce, qu'elle daigne en appeler à son peuple, que des élections libres lui fassent connaître si ses ministres se trompent ou si nous nous trompons »²⁹⁶.

Dans le cadre du régime parlementaire, donc, tout changement de ministère consécutif à un vote de la Chambre devrait entraîner une dissolution à condition bien sûr que le Gouvernement ne démissionne que lorsque la Chambre lui a véritablement et définitivement démontré sa défiance. Michel Debré avait très bien compris cette règle de fonctionnement du régime parlementaire puisqu'il déclarait que l'adoption d'une motion de censure « entraîne normalement la dissolution de l'Assemblée nationale »²⁹⁷. La dissolution de 1962 apparaît donc tout à fait logique dans le cadre du parlementarisme. Elle est apparemment conforme aux règles du régime parlementaire, à son « orthodoxie »²⁹⁸.

Cependant, M. Philippe Lauvaux démontre que la dissolution du 9 octobre 1962 n'est pas la dissolution idéale du régime parlementaire qu'elle semble être. Le lien qu'établit le Général de Gaulle entre celle-ci et le référendum du 8 avril de la même année montre bien son caractère plébiscitaire²⁹⁹. Certes, toute dissolution présente un aspect référendaire, mais il ne s'agit rien de moins ici que d'approuver la politique menée par le Président de la République. Il ne s'agit donc pas principalement d'une dissolution ayant pour but de rechercher dans le peuple souverain qui de l'Assemblée nationale ou du Gouvernement est le plus représentatif des opinions du peuple. Cet aspect de la dissolution n'est qu'accessoire et, à titre principal, il

²⁹⁶Archives parlementaires, 2^e série, t. LVI, p. 580.

²⁹⁷Cité par HAMON, Léo, COURVOISIER, C., Vie et droit parlementaires, RDP, 1965, p. 652.

²⁹⁸VANDENDRIESSCHE, Xavier, L'apport du Président Mitterrand au droit constitutionnel de la Cinquième République, RDP, 1996, p. 689.

²⁹⁹LAUVAUX, Philippe, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris : Economica, coll. Centre universitaire belge de droit comparé, 1983, p. 174.

s'agit, en réalité, d'une question de confiance posée par le Président de la République aux électeurs. L'idée est de renouer les liens entre le Président de la République et le peuple. De plus, l'implication personnelle du Général de Gaulle rapproche bien plus cette dissolution des dissolutions impériales que des dissolutions parlementaires. La dissolution n'était, en effet, pratiquée sous le second Empire que pour convenance personnelle et aucunement pour résoudre un quelconque conflit présent ou avenir. La dissolution ainsi pratiquée peut donc s'apparenter à une dissolution prononcée dans le cadre d'un régime de confusion des pouvoirs au profit de l'exécutif malgré des apparences parlementaires. C'est ainsi que l'on peut également interpréter la dernière dissolution.

b) La dissolution du 21 avril 1997

La dissolution prononcée par le Président Chirac semble, au premier abord, s'apparenter à une « dissolution à l'anglaise ». En effet, elle a eu pour résultat, et pour objet, d'anticiper le calendrier électoral en avançant d'une année la date des élections législatives. La dissolution devait ainsi permettre d'éviter la défaite annoncée en 1998³⁰⁰. Une telle utilisation du droit de dissolution est en tout point conforme aux dispositions de l'article 12 de la Constitution³⁰¹. Correspond-elle réellement à une dissolution parlementaire ?

D'abord, il convient de rappeler que le Premier ministre britannique engage son propre pouvoir lorsqu'il réclame au monarque une dissolution. Ainsi, le peuple souverain, tranche-t-il en faveur ou en défaveur du chef du Gouvernement. Or, il n'en est rien en France. Le Président de la République prononce la dissolution de sa seule initiative, mais il n'encourt aucune sanction si ce n'est d'avoir à cohabiter en cas d'échec³⁰². Le mandat du Président Chirac n'a nullement été remis en cause par la défaite de la droite aux élections législatives consécutives à la dissolution. Il s'agissait pour le Président de la République d'obtenir le renouvellement de

³⁰⁰Le rapprochement avec le Royaume-Uni est tel que la dissolution prononcée par la Reine à la demande de M. John Major, en 1997, afin d'éviter une véritable déroute des conservateurs, s'est soldée par une écrasante victoire des travaillistes.

³⁰¹V. notamment les réponses suivantes de MM. Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, Dominique ROUSSEAU et Dominique TURPIN, in Neuf constitutionnalistes répondent à trois questions concernant les élections législatives de 1997, *RDV*, 1997, pp. 609, 635, 653 et 658.

³⁰²Selon M. Guy Carcassonne, le Président de la République « a donc à la fois le beurre de la facilité et l'argent de l'impunité qui » confèrent aux institutions « un tour plus présidentieliste que jamais ». Cité par PORTET, Philippe, La dissolution de l'Assemblée nationale du 21 avril 1997 : une pratique institutionnelle inédite sous la V^e République, *La Tribune du droit public*, 1997, p. 266.

la majorité parlementaire pour cinq ans et d'en faire une majorité présidentielle. Le mobile de la dissolution tenait donc de l'affermissement du pouvoir présidentiel³⁰³.

Peut-on alors envisager un parallèle avec les dissolutions de 1981 et 1988 qui tendaient, elles aussi à consacrer l'existence d'une majorité présidentielle ? Cela est tentant. Mais, à bien considérer, inexact. François Mitterrand, en dissolvant l'Assemblée nationale, n'a fait qu'anticiper un conflit rendu inéluctable entre elle et le Gouvernement. En 1997, il ne s'agit pas d'anticipation mais de prédiction. Nul ne pouvait connaître le sort qui aurait été réservé à la majorité parlementaire par les électeurs si les élections avaient eu lieu à échéance normale³⁰⁴.

Il apparaît donc qu'en dépit d'apparences trompeuses qui laisseraient à penser que la dissolution du 21 avril 1997 est une dissolution que l'on rencontre habituellement en régime parlementaire, cette dernière dissolution est, au contraire, « la plus présidentialisée de toutes celles de la V^e République »³⁰⁵, la plus « monarchiste »³⁰⁶.

Il s'agit donc ici d'une double occasion ratée de démontrer le caractère parlementaire de la dissolution sous la V^e République. La seconde dissolution prononcée par le Général de Gaulle semble, elle aussi, ne pas prouver ce caractère.

2 - Une dissolution apparemment présidentielle

La deuxième dissolution qu'a connue la V^e République date du 30 mai 1968. Elle fait bien évidemment suite aux événements qui secouèrent la France au mois de mai de la même

³⁰³Les justifications avancées par le Président de la République étaient les suivantes : le passage à l'euro et l'affermissement de la construction européenne constituaient une question politique et économique importante nécessitant à la fois une consultation du peuple et l'assurance de la continuité du soutien de la majorité de l'Assemblée nationale à l'action du Président. De ce point de vue, Paul Matter aurait accredité le caractère parlementaire de la dissolution. V. MATTER, Paul, *La dissolution des assemblées parlementaires. Etude de droit public et d'histoire*, Paris : Félix Alcan, 1898, p. 124 sqq. Cependant, une telle vision était fortement marquée par la structure des institutions de la III^e République, lesquelles ignoraient le référendum. Or, dans une telle optique la dissolution apparaît bien comme un substitut au procédé référendaire.

³⁰⁴Certes, au Royaume-Uni, il arrive que la dissolution soit prononcée un an avant échéance, mais, encore une fois, le parallèle établi avec le système britannique est biaisé par la nature différente des deux titulaires effectifs du droit de dissolution.

³⁰⁵L'expression est de Mme Marie-Anne COHENDET, in Neuf constitutionnalistes répondent à trois questions concernant les élections législatives de 1997, *RDP*, 1997, p. 624.

³⁰⁶MEKHANTAR, Joël, *Droit politique et constitutionnel*, Paris : Editions Eska, coll. Droit public et sciences politiques, 1997, mise à jour, p. 17.

année. Le but de cette dissolution est donc de ramener le calme dans le pays en substituant à la manifestation le bulletin de vote, comme mode d'expression des revendications. Lorsque Prosper Duvergier de Hauranne considérait que la dissolution consistait à « faire appel aux instincts conservateurs du pays », il ne croyait pas si bien dire³⁰⁷. Les résultats des élections législatives provoquées par cette dissolution donnèrent raison aussi bien au théoricien du régime parlementaire qu'au Général de Gaulle. Le caractère référendaire de cette dissolution ne fait aucun doute. C'est bien pour mettre fin à la « chienlit » qu'il dénonçait que le Président de la République a dissous l'Assemblée nationale. La question qui était donc posée au peuple à travers cette dissolution concernait l'attitude du Gouvernement et du Président de la République face aux manifestations étudiantes et ouvrières. Cette dissolution présente donc un caractère à la fois référendaire et plébiscitaire.

L'usage qui est fait du droit de dissolution en 1968 laisse à penser qu'il s'agit d'une dissolution présidentielle (ou encore royale) par l'intensité de l'intervention présidentielle à la fois quant à sa mise en oeuvre et quant à la participation à la campagne électorale. Le rapprochement avec les dissolutions de Louis-Napoléon Bonaparte est donc une nouvelle fois à envisager. Pourtant, là encore, on ne peut avoir une opinion si tranchée. Les faits démontrent en effet que, durant plusieurs jours avant la prise du décret de dissolution, c'est Georges Pompidou qui convainquit le Président de la République de dissoudre alors que ce dernier y était réticent. On peut donc, en forçant le trait, y voir une dissolution ministérielle³⁰⁸. Sans aller jusque là, on peut tout de même noter que c'est à l'initiative du Premier ministre que cette dissolution est prononcée, ce qui en fait une dissolution plus conforme à l'idéal parlementaire que la précédente ; sans doute, même, s'agit-il de la dissolution qui se rapproche le plus de cet idéal sous la V^e République.

La pratique gaullienne de la dissolution n'est donc ni tout à fait présidentielle, ni tout à fait ministérielle ; mais chaque fois l'usage du droit de dissolution est compatible avec les règles ou l'esprit du régime parlementaire même s'il n'en est pas l'application pure et simple. Qu'en est-il de la pratique mitterrandienne ?

³⁰⁷DUVERGIER DE HAURANNE, Prosper, *Des principes du gouvernement représentatif et de leur application*, Paris : Just Tessier, 1838, p. XIII.

³⁰⁸LAUVAUX, Philippe, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris : Economica, coll. Centre universitaire belge de droit comparé, 1983, p. 174 sq. ; EMERI, Claude, De Gaulle dans la V^e République ou « vingt ans après », in *Mélanges Léo Hamon*, Paris : Economica, 1982, p. 227.

3 - Deux dissolutions de concordance

François Mitterrand eut recours au droit que lui réserve l'article 12 de la Constitution à deux reprises, le 22 mai 1981 et le 14 mai 1988, mais dans des circonstances identiques. Dans les deux cas en effet, la dissolution de l'Assemblée nationale fait suite à l'élection présidentielle et permet, par le jeu de l'alternance, de rétablir la concordance d'idées entre la majorité des députés et le Président de la République. On pourrait concevoir qu'il s'agit ici, comme dans le régime britannique, d'une dissolution ayant pour objet de profiter d'une conjoncture politique favorable pour asseoir son pouvoir. L'objectif est effectivement identique, mais la comparaison s'arrête là. En effet, on l'a vu, ce type de dissolution est, dans le cadre du parlementarisme, confié naturellement au Premier ministre ou à son Gouvernement, car par essence c'est cet organe qui est le plus à même de juger de l'opportunité de la dissolution ; c'est d'ailleurs ainsi qu'elle est pratiquée au Royaume-Uni. Au contraire, dans les deux cas évoqués ici, c'est le Président de la République qui, d'autorité, décide de prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale afin que celle-ci soit à l'unisson de ses propres conceptions politiques. Le Gouvernement ou le Premier ministre n'est donc pas intervenu pour solliciter cette dissolution. Comment aurait-il pu en être autrement dans la mesure où, dès la campagne pour l'élection présidentielle, François Mitterrand avait annoncé sa décision en cas de victoire ?

On peut même aller plus loin en signalant, comme M. Philippe Lauvaux que la dissolution du 22 mai 1981 a été prononcée malgré l'opposition du Premier ministre et de plusieurs ministres. Ces derniers auraient préféré que la dissolution soit prononcée après le rejet du programme du Gouvernement par l'Assemblée nationale issue des élections législatives de 1978³⁰⁹. La mise en cause de la responsabilité du Gouvernement sur la base de l'article 49, alinéa 1, de la Constitution aurait permis de laisser jouer à plein les règles du régime parlementaire : une crise ministérielle éclate, significative d'un conflit entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale, il est donc fait appel au peuple souverain pour qu'il tranche ce différend. C'eut été alors une dissolution parfaitement conforme à la logique parlementaire. Cette opinion était également celle défendue par le président de l'Assemblée nationale. Dans

³⁰⁹LAUVAUX, Philippe, *Ibid.*, p. 179. Interrogé sur ce point par nous, M. Michel Rocard n'a pas confirmé ces informations. Au contraire, il nous a affirmé qu'il était favorable à la dissolution en 1981, comme en 1988. Seulement, il ne voyait « pas l'utilité de l'annoncer formellement avant le scrutin ».

un communiqué de presse en date du 22 mai 1981, M. Jacques Chaban-Delmas a fait connaître l'avis contraire qu'il adressa au Président de la République, dans le cadre des consultations prévues par l'article 12 de la Constitution, en justifiant sa décision par l'absence de conflit explicitement établi par le rejet, par l'Assemblée nationale, du programme du Gouvernement³¹⁰.

Les deux dissolutions de 1981 et 1988 se comprennent aisément par un souci de rapidité et une volonté de ne pas rompre un élan victorieux par une défaite, même uniquement subie au plan parlementaire. Elles sont même conformes à la logique de l'article 12 de la Constitution. Mais, elles ne sont pas conformes à l'esprit du régime parlementaire. Néanmoins, par leur aspect d'anticipation d'une inéluctable mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement, par leur côté de prévention d'un inévitable renversement du Ministère, elles restent compatibles avec le régime parlementaire sans emporter toutefois une adhésion sans bornes. Le mieux est l'ennemi du bien ; en prononçant trop vite la dissolution, on s'éloigne peu à peu de l'esprit parlementaire. Ce faisant, on démontre le peu de cas que l'on fait de la représentation nationale au Parlement. Ces dissolutions ont donc participé à un certain déclin du Parlement, non par le fait qu'elles soient prononcées, mais par le fait qu'elles le soient antérieurement à l'expression manifeste de la perte de la confiance parlementaire par le Gouvernement.

Le droit de dissolution, critère participant de la définition du régime parlementaire idéal, a donc été organisé par la Constitution du 4 octobre 1958 de façon à accorder une grande liberté d'utilisation à son détenteur. Cela ne nuit en rien aux droits du Parlement dans la mesure où cette liberté doit être instituée dans un régime parlementaire idéal. Par contre, l'absence de contreseing ou de proposition, mais surtout la pratique de la dissolution sous la V^e République, ont écarté le régime français de cet idéal. Néanmoins, en dehors de la dissolution de 1997, les dissolutions prononcées, comme l'absence de contreseing, peuvent, bon an mal an, s'accorder avec le parlementarisme. Elles n'en sont pas l'expression la plus pure ; elle n'en sont pas moins compatibles avec ses règles ou son esprit selon les cas. Ce faisant, il est délicat de conclure de façon catégorique au déclin du Parlement sur ce point. Ce qu'il convient de noter, en tout cas, c'est que c'est bien plus la pratique de la dissolution que le texte de la Constitution qui s'écarte le plus du régime parlementaire idéal et nuit ainsi le plus aux droits du Parlement.

³¹⁰V. MAUS, Didier, *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^e République*, Paris : La Doc. Française, coll. NED, n° 4963, 6^e éd., 1992, p. 82.

Une fois réglée la question de la compatibilité du droit de dissolution, tel qu'il est pratiqué sous la V^e République, avec les règles du régime parlementaire, il nous faut aborder la question beaucoup plus délicate qu'est celle du caractère conciliable ou non de l'autre mode d'expression directe de la souveraineté du peuple, à savoir le référendum, avec le régime parlementaire.

Section 2 - Le référendum

Après avoir vu que le procédé du référendum est tout à fait compatible avec les exigences du régime parlementaire (§ 1), nous examinerons si l'organisation et l'utilisation du référendum sous la V^e République permet de conclure à l'absence de déclin du Parlement face à ce nouveau concurrent (§ 2).

§ 1 - Démocratie référendaire et démocratie parlementaire

Le régime parlementaire est, avec le régime présidentiel, l'une des formes du régime représentatif. Il peut donc paraître curieux de s'interroger sur la compatibilité de ce procédé de démocratie semi-directe que constitue le référendum avec ce type de régime qui exclut une participation directe du peuple au pouvoir politique, à l'exception de l'élection des représentants. En effet, dans le cadre du régime représentatif, tel qu'il était conçu tant en 1791 qu'en 1875, la nation souveraine est considérée avoir délégué son pouvoir à des représentants pour que ceux-ci l'expriment en leur lieu et place³¹¹. Autoriser la tenue d'un référendum aboutirait donc à la négation de cette délégation³¹², au « renversement absolu du régime représentatif » selon l'expression d'Emile Combes³¹³. Néanmoins, il faut bien constater que le référendum est déjà implicitement présent dans le régime parlementaire à travers la technique de la dissolution des assemblées parlementaires. De surcroît, on observe que plusieurs régimes représentatifs ont retenu ce procédé référendaire dans leur architecture constitutionnelle. C'était

³¹¹Sieyès parle, quant à lui, de « procuration ». SIEYES, Emmanuel, *Qu'est-ce que le Tiers Etat ?*, rééd., Paris : PUF, coll. Quadrige, 2^e éd., 1989, p. 66 sqq.

³¹²CARRE DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris : Sirey, t. II, 1922, rééd. CNRS, 1962, p. 199 sqq.

³¹³V. MOPIN, Michel, *Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours*, Paris : La Documentation française, coll. NED, 1988, p. 183.

le cas, dans les années trente de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Irlande, de la Grèce, de la Tchécoslovaquie et des pays baltes par exemple³¹⁴. C'est aujourd'hui le cas de la Finlande (article 22a), du Danemark (article 42), de l'Estonie (article 105), de la Lituanie (article 9), de la Roumanie (article 90), de l'Italie (article 75), de l'Espagne (article 92) du Royaume-Uni et du Portugal (article 118). L'interrogation sur la compatibilité, voire la conformité, du référendum et du régime parlementaire s'avère donc nécessaire afin d'identifier si ces régimes méritent ou non l'appellation, le label parlementaire.

L'analyse tendra à démontrer que si l'on peut juger que le référendum est compatible avec le régime parlementaire (A), cette compatibilité n'est pas totale (B).

A) Une harmonie de principe

Pendant longtemps le procédé référendaire était inenvisageable dans le cadre du régime parlementaire (1). Pourtant, à bien des égards, il peut, aujourd'hui être jugé souhaitable (2).

1 - Le référendum longuement dénigré

Le régime représentatif est né et repose encore sur deux idées intimement liées. D'une part, l'idée selon laquelle le peuple serait incapable, n'aurait pas les qualités requises pour s'occuper directement des problèmes politiques. D'autre part, quand bien même il parviendrait, par les lumières, à acquérir ces qualités, l'agencement pratique de la démocratie directe serait impossible dans un Etat vaste. C'est bien ainsi que s'est construit le régime représentatif, et, plus particulièrement, le régime parlementaire. La défiance envers l'élargissement du suffrage le démontre aisément. C'est la raison pour laquelle nombreux sont les auteurs qui dénie au référendum la possibilité de se concilier avec le parlementarisme. En effet, comment reconnaître au peuple, dès lors que l'on adopte ces conceptions, la faculté de s'exprimer, en dehors des élections, sur des sujets de politique générale ?

Il est curieux de constater que, parmi ces auteurs, certains ont des conceptions politiques et juridiques tout à fait différentes. Ainsi, Félix Moreau et Boris Mirkine-Guétzevitch

³¹⁴MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, Le référendum et le régime parlementaire, *RPP*, février. 1931, p. 304.

s'entendent-ils pour déclarer qu'il existe une « incompatibilité radicale » entre le régime parlementaire et le référendum, alors que l'un est partisan de la théorie classique du régime parlementaire et que l'autre défend la théorie moniste³¹⁵. Même parmi les auteurs plus récents, Pierre Lalumière et André Demichel considèrent que l'intervention du peuple par la voie du référendum est « injustifiable » dans le cadre du régime parlementaire³¹⁶. Pourtant, même s'il faut toujours garder à l'esprit ces conditions de naissance du régime représentatif en général et du régime parlementaire en particulier, le contexte a depuis bien changé. Depuis lors, la perception de l'intérêt du référendum a dû être modifiée.

2 - Le référendum profitable

Le mouvement général de démocratisation des institutions, marqué à la fois par la diffusion des élections au suffrage universel et par l'intervention toujours plus grande des volontés populaires dans les choix politiques, ne permet plus de tenir ce raisonnement qui excluait le peuple du champ politique. De plus, cette conception, d'une part, méconnaissait l'une des règles fondamentales du régime parlementaire, à savoir que ce régime est un gouvernement d'opinion, et, d'autre part, aboutissait à une grave erreur quant au titulaire de la souveraineté, deux idées intimement liées³¹⁷.

Quant au titulaire de la souveraineté, il est très clair que les parlementaires des III^e et IV^e Républiques se sont considérés comme souverains³¹⁸. De ce sentiment est née l'expression de *souveraineté parlementaire*, or, comme le relève M. Michel Lascombe, cette idée « doit

³¹⁵MOREAU, Félix, Régime parlementaire et principe représentatif, *RPP*, avril 1901, p. 84 ; MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, *Ibid.*, p. 313. V. aussi ORDINAIRE, Maurice, Eléments d'une réforme parlementaire, *RPP*, mai 1929, p. 182.

³¹⁶Ces auteurs n'acceptent qu'une seule exception à ce principe, mais encore en doutent-ils, à savoir le référendum constituant. LALUMIERE, Pierre, DEMICHEL, André, *Les régimes parlementaires européens*, Paris : PUF, Thémis, 2^e éd., 1978, p. 29.

³¹⁷V. LAQUIEZE, Alain, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Thèse Paris, dactyl., 1995, p. 119 sqq.

³¹⁸Sur ce point V. par exemple : DICEY, Albert Venn, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, Paris : Giard et Brière, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1902, p. 110 ; CAPITANT, René, Le conflit de la souveraineté parlementaire et de la souveraineté populaire en France depuis la Libération, in *Ecrits constitutionnels*, Paris : éd. du CNRS, 1982, p. 275 ; GICQUEL, Jean, *Essai sur la pratique de la V^e République, Bilan d'un septennat*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome 33, 1968, mise à jour 1977, p. 209 ; AVRIL, Pierre, Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la cinquième République, *RDP*, 1984, p. 573.

normalement choquer »³¹⁹ puisque, depuis la Révolution, mais déjà l'idée est-elle présente chez Thomas Hobbes et John Locke pour ne citer qu'eux, l'Etat étant conçu comme la résultante d'une construction humaine, on considère généralement que le titulaire de la souveraineté est, soit le peuple, soit la nation. Le Parlement ne peut donc pas être souverain au sens strict du terme. Il s'agit d'un pouvoir constitué, institué, qui exerce ses compétences sous réserve des droits du peuple³²⁰. La théorie de la représentation ne remet pas en cause la souveraineté du peuple, c'est bien le peuple qui demeure souverain mais il a confié l'exercice de sa souveraineté à des représentants qu'il a élus. Le principe de toute autorité souveraine est que ce qu'elle a donné, elle peut le reprendre. Raymond Carré de Malberg formulait cette idée de la façon suivante : « il est de principe que les pouvoirs du représentant sont nécessairement limités par les droits du représenté »³²¹. Voilà la logique de la représentation que des auteurs comme Félix Moreau n'avaient pas voulu saisir. Ces auteurs font donc une confusion entre le titulaire réel de la souveraineté et celui qui l'exprime à sa place, mais sous son contrôle.

La conséquence en est que le Parlement n'exerce ses pouvoirs que sous réserve des droits du peuple. Or, en régime parlementaire, ces droits sont considérables dans la mesure où le régime parlementaire est un gouvernement d'opinion. Lorsque cette opinion n'apparaît pas clairement ou lorsque la représentativité de l'Assemblée élue par le peuple est mise en doute, les règles du régime parlementaire permettent de faire appel directement au peuple souverain pour qu'il exprime sa volonté, son opinion. Il le fait de façon tout à fait classique en élisant de nouveaux représentants, de nouveaux députés à la suite d'une dissolution de la Chambre « basse ». Pourquoi ne pourrait-il pas le faire, lorsqu'il y est sollicité, par la voie du

³¹⁹LASCOMBE, Michel, *Droit constitutionnel de la V^e République*, Paris : L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 5^e éd., 1997, p. 85. Dans le même sens, V. BERLIA, Georges, De la compétence des assemblées constituantes, *RDP*, 1945, p. 353 sqq.

³²⁰Une analyse précise des différentes constitutions françaises depuis 1791 montre que, à l'exception de deux textes constitutionnels (la Constitution du 3 septembre 1791 et la Charte constitutionnelle du 14 août 1830), l'ensemble des constitutions ne font pas un choix définitif quant au titulaire de la souveraineté, peuple ou nation. Aucune de ces constitutions n'établit une théorie dans toute sa splendeur, avec toutes ses conséquences, pas même celle de 1793. La disposition présente à l'article 3 de la Constitution du 27 octobre 1946, reprise par celle du 4 octobre 1958, selon laquelle « la souveraineté nationale appartient au peuple », n'est donc que l'aboutissement logique de l'oecuménisme témoigné à travers les siècles par les constituants français. En réalité, comme l'a très bien démontré M. Guillaume Bacot, la distinction radicale entre les deux théories de la souveraineté populaire et de la souveraineté nationale date de la *Contribution à la théorie générale de l'Etat* de Raymond Carré de Malberg. L'antinomie que celui-ci relève entre ces deux théories est donc assez récente et encore Raymond Carré de Malberg revint-il peu à peu sur cette idée dans ses publications suivantes. V. BACOT, Guillaume, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Paris : éd. du CNRS, 1985.

³²¹CARRÉ DE MALBERG, Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme, *RDP*, 1931, p. 238. V. également FERRIERE, Georges, Dissolution et référendum, *RDP*, 1946, p. 415.

référendum ? Aucune des règles du régime parlementaire ne s'y oppose, bien au contraire puisque ce régime est un gouvernement d'opinion³²². On doit donc conclure, avec Hans Kelsen, Raymond Carré de Malberg ou Georges Burdeau, que la combinaison du référendum avec le régime parlementaire est non seulement possible mais encore peut être jugée souhaitable pour limiter les prédispositions des députés à se sentir souverains.

Cependant, il ne faut pas inférer de ce qui précède que le référendum est en totale harmonie avec le parlementarisme. Seule une organisation spécifique du procédé référendaire permet à ce mécanisme de démocratie directe de se concilier parfaitement avec ce régime représentatif qu'est le régime parlementaire.

B) Une harmonie sous conditions

Cet aménagement du référendum concerne à la fois son respect de l'esprit du régime et ses potentialités de mise en oeuvre.

Concernant le respect de la philosophie du parlementarisme, il ne faut pas oublier que le régime parlementaire repose sur une harmonie des pouvoirs et un équilibre politique et psychologique entre ceux-ci. Dès lors, comme pour la dissolution, il ne faut pas concevoir le référendum comme une arme dont disposerait l'un des pouvoirs vis-à-vis de l'autre. Il faut prendre garde à ce que l'exécutif n'oppose représentants et représentés. Pour que l'équilibre inhérent au régime parlementaire soit respecté, malgré l'intégration de la technique référendaire dans l'ordre constitutionnel, il est nécessaire que les autorités principalement chargées du pouvoir législatif puissent, tout autant que celles principalement chargées du pouvoir exécutif, provoquer l'organisation d'un référendum³²³. C'est bien ainsi qu'il est conçu dans de nombreux

³²²BURDEAU, Georges, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, Paris : Les éditions internationales, Paris, 1932, p. 11. KELSEN, Hans, *La démocratie. Sa nature, sa valeur*, trad. Charles EINSENMANN, Paris : Sirey, 2^e éd., 1929, rééd. Economica, coll. Classiques, série politique et constitutionnelle, 1988, p. 38 sqq. Selon Léo HAMON, par rapport à la dissolution, le référendum constitue « une consultation populaire à moindre frais ». HAMON, Léo, *Du référendum à la démocratie continue*, *RFSP*, 1984, p. 1098.

³²³BURDEAU, Georges, *Ibid.*, p. 259 ; GOUET, Yvon, Qu'est-ce que le Régime Parlementaire ?, *RDP*, 1932, p. 236 sq. ; MENDEL, Françoise, La compétence législative des Parlements. Etude comparée, *RID comp.*, 1978, p. 947 passim.

régimes parlementaires où le Parlement n'hésite pas à décider, le plus souvent en accord avec le Gouvernement, d'organiser une consultation référendaire³²⁴.

S'agissant de ses potentialités d'utilisation, il faut réserver l'organisation d'une telle consultation du peuple à de rares occasions, afin de ne pas totalement remettre en cause le caractère représentatif du régime. Si le peuple est constamment appelé à prendre des décisions par voie référendaire, le régime se meut en démocratie semi-directe alors que, s'agissant d'un régime parlementaire il doit être représentatif. Certes, nous l'avons dit, la conception de cette représentation a considérablement évolué depuis le début du XX^e siècle. En effet, la démocratisation progressive des institutions n'a plus autorisé que le peuple soit écarté de manière systématique des choix politiques, si ce n'est électoraux. Bien au contraire, il a été plus étroitement associé à ces choix et son opinion, constamment sondée, a, de plus en plus, influé sur les choix opérés par ses représentants. De purement représentatif le régime parlementaire s'est mué en régime semi-représentatif dès lors que l'accent a été mis sur le peuple, origine du pouvoir, et non plus sur les représentants. De fait l'aspect gouvernement d'opinion du régime parlementaire a pu être mis en exergue. Néanmoins, entre un régime semi-représentatif et une démocratie semi-directe il y a encore un pallier qui écarte le régime parlementaire du gouvernement d'assemblée. Si donc le référendum est tout à fait souhaitable dans le cadre du régime parlementaire afin de permettre à l'opinion publique de s'exprimer, il faut, cependant, user du procédé référendaire avec parcimonie. Il est nécessaire également d'éclairer l'opinion publique sur les enjeux de la question et les implications de son futur choix, ce qui implique, également, que la question soit posée de façon neutre et claire³²⁵.

La V^e République a innové par rapport aux précédentes constitutions en prévoyant, dans son arsenal juridique, diverses possibilités d'intervention d'un référendum. Ces référendums sont-ils conformes à l'esprit parlementaire ou au contraire, s'en déjouant, participent-ils au déclin du Parlement ?

§ 2 - Le référendum sous la V^e République et le Parlement

³²⁴V. par exemple Royaume d'Espagne, Constitution du 27 décembre 1978, article 92 ; Finlande, Constitution du 17 juillet 1919, article 22a. Pour le Royaume-Uni v. LERUEZ, Jacques, *Le système politique britannique depuis 1945*, Paris : Armand Colin, coll. Cursus, 1994, p. 53 sq.

³²⁵ Dans le même sens, v. l'opinion de François Mitterrand. Entretien avec Olivier Duhamel, in *Pouvoirs*, n° 45, 1988, p. 138.

L'une des grandes innovations de la V^e République est d'avoir institué, à côté de la procédure législative ordinaire, c'est-à-dire parlementaire, une voie concurrente d'adoption des lois à savoir la voie référendaire. En matière constitutionnelle, le procédé référendaire est très classique comme le démontre le grand nombre de constitutions françaises adoptées après un vote populaire. Il correspond aux conceptions philosophiques relatives à l'origine humaine de l'Etat, dont la constitution constitue le statut, l'acte créateur. La Constitution du 4 octobre 1958 prévoit encore, à son article 53, l'intervention du référendum pour toute cession, échange ou adjonction de territoire. Ce référendum d'autodétermination, qui constitue la mise en oeuvre concrète du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, étant un mécanisme très spécifique, ne sera pas étudié ici. Seuls donc seront examinées les procédures référendaires prévues aux articles 11 et 89 de la Constitution.

Ces deux types de référendum ont entraîné la confiscation du pouvoir législatif, et, dans une moindre mesure du pouvoir constituant³²⁶, au profit du peuple et des titulaires des fonctions exécutives (A). De surcroît, outre cette confiscation, c'est toute l'autorité des décisions du Parlement qui s'en est trouvée dévaluée (B).

A) La disparition progressive du Parlement dans le cadre de la procédure référendaire

Plus que l'apparition dans le système juridique d'un procédé référendaire concurrent du Parlement quant à l'adoption des lois, c'est la mise à l'écart presque totale de ce Parlement qui frappe l'observateur. Cela est flagrant à la fois au regard du texte (1) et au regard de la pratique suivie par les différents organes institutionnels (2).

1 - Une disparition organisée

³²⁶En matière constituante, le référendum est obligatoire uniquement dans l'hypothèse d'une proposition de loi constitutionnelle. Dans le cas d'un projet, il s'agit d'une simple option à la disposition du Président de la République, dont il n'a par ailleurs jamais profité. De plus, le Parlement est, dans tous les cas, associé à la procédure au moment du vote de la petite loi. Il n'y a que lorsque le Président de la République décide de réviser la Constitution par la voie de l'article 11 que le Parlement est donc écarté de la procédure constituante.

Le texte de l'article 11 de la Constitution associe fort peu le Parlement à la procédure référendaire (b). Pourtant, les intentions premières des constituants n'aboutissaient pas à tant écarter le Parlement de ce dialogue avec le peuple souverain (a).

a) Des intentions mitigées

L'intention première des constituants n'était pas d'écarter totalement le Parlement de la procédure référendaire. Ainsi M. François Luchaire pouvait-il déclarer devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat que « l'esprit de ce texte, à tort ou à raison, est celui-ci : le référendum n'est absolument pas un moyen qui peut être suscité pour dresser le Gouvernement contre le Parlement »³²⁷. Il existe une énorme différence entre le texte de l'article 11 adopté par le peuple français le 28 septembre 1958 et celui issu des premiers projets du mois de juin. Dans un cas, le peuple est substitué au Parlement pour l'adoption d'un projet de loi, dans l'autre, au contraire, les deux procédures sont successives. L'article 8 du projet d'articles relatifs au Président de la République soumis au groupe de travail du 23 juin 1958 disposait en effet : « Le Président de la République peut, sur proposition du Premier ministre ou du Parlement, soumettre au référendum tout projet de loi sur lequel le Parlement s'est prononcé lorsque ce projet porte sur les institutions fondamentales de la République, tend à autoriser la ratification d'un traité diplomatique ou comporte approbation d'un accord de caractère fédéral »³²⁸. La nature du référendum était donc tout à fait différente ; le texte du projet exposait le principe d'un référendum confirmant ou infirmant un vote parlementaire, tandis que le texte définitif de l'article 11 se substitue à un tel vote. Le risque contenu dans ce projet d'article était d'opposer le peuple à la représentation parlementaire, ce qui en aurait fait un instrument contraire au régime parlementaire. Cependant, si le Parlement dispose du pouvoir de solliciter l'organisation d'un tel référendum, comme cela était prévu, et s'il use effectivement de cette faculté, l'équilibre est rétabli dans la mesure où le Parlement pourra démontrer sa pleine représentativité aux organes exécutifs, et notamment au Président de la République. Mais, il faudrait alors que, saisi d'une demande d'organisation d'un référendum par les deux Chambres, le Président de la République soit tenu de s'y soumettre. Sous cette réserve, le texte suggéré à ce groupe de travail

³²⁷Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. III : *Du Conseil d'Etat au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, 1991, p. 316.

³²⁸Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Ibid.*, vol. I : *Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant projet du 29 juillet 1958*, 1987, p. 282.

était donc tout à fait conforme à l'esprit du régime parlementaire dans la mesure où le référendum permettait de mettre à l'épreuve la représentativité du Parlement. Ce dernier est encore pleinement représentatif si le vote du peuple souverain confirme le vote parlementaire, il ne l'est plus si les résultats du référendum lui sont contraires³²⁹. Nous ne prétendons pas ici que le texte du projet renforçait les pouvoirs du Parlement, cela n'aurait été le cas qu'en cas de vote populaire allant dans le même sens que le vote parlementaire. Mais, nous affirmons que la procédure envisagée étant pleinement conforme à la philosophie et aux principes de fonctionnement du régime parlementaire, ce type de référendum ne pouvait participer à un déclin du Parlement.

A l'inverse, le Comité interministériel en date du 30 juin adopta un texte fort différent de celui-ci et, en même temps qu'il substituait le Gouvernement au Premier ministre pour l'initiative du référendum, il supprima la référence au vote parlementaire préalable à l'organisation du référendum législatif³³⁰. Le Parlement dessaisi du projet de loi, n'est donc plus associé à la procédure référendaire. Le référendum, intervenant sans vote parlementaire, la révision du 4 août 1995 ne parlant que d'un débat et le Conseil constitutionnel interdisant le vote de résolutions³³¹, ne correspond donc plus à l'idéal du régime parlementaire que nous tentons de déterminer. Son but n'est pas de permettre au peuple souverain de confirmer ou d'infirmer la représentativité du Parlement, il est de mettre à l'écart le Parlement, pour faire trancher par le peuple une question jugée importante par le Président de la République.

Il ne reste des travaux préparatoires relatifs au référendum qu'un élément favorable aux assemblées. Cet élément résulte de la déclaration suivante du commissaire du Gouvernement Janot devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat : « à partir du moment où une loi a été en discussion devant une Assemblée, il n'est plus possible de la soustraire à la compétence parlementaire et (...) on ne peut plus recourir au référendum »³³². Ce que le Gouvernement a

³²⁹Ce système est très proche de celui du référendum abrogatif tel qu'il est pratiqué au Danemark. Mais, dans ce pays, le référendum est aux mains des parlementaires et non du Gouvernement ou du monarque. (Constitution du 5 juin 1953, article 42).

³³⁰Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Ibid.*, vol. I : *Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant projet du 29 juillet 1958*, 1987, p. 307.

³³¹Conseil constitutionnel, 59-2 DC, 17-18 et 24 juin 1959, Règlement de l'Assemblée nationale, *Rec. Cons. Cons.*, p. 58 ; FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, coll. Grands arrêts, 9^e éd., 1997, p. 36 sqq.

³³²Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Ibid.*, vol. III : *Du Conseil d'Etat au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, 1991, p. 344.

donné, il ne peut le reprendre. S'il en était différemment, c'est-à-dire si, au cours de la procédure, le Gouvernement décidait de retirer l'examen de son projet aux Assemblées avant même qu'elles l'aient voté, cela constituerait une sanction vis-à-vis des Assemblées et le référendum serait alors une arme aux mains de l'exécutif destinée à soumettre le Parlement, arme qui n'aurait aucune contrepartie. Une telle utilisation du référendum serait donc fortement contraire à l'esprit du régime parlementaire et participerait ainsi au déclin du Parlement. Cette garantie pour les parlementaires n'est, malheureusement, qu'une garantie bien maigre tant il est facile de la surmonter. Elle ne constitue qu'un vœu pieux. Déjà, François Mitterrand avait-il annoncé qu'un projet de révision qui n'aurait pas l'assentiment du Parlement pourrait être présenté au référendum par la voie de l'article 11³³³. Même le Règlement de l'Assemblée nationale, à son article 125, et le Règlement du Sénat, à l'article 39 § 2 bis, prévoient qu'un référendum peut être organisé sur un projet de loi dont ces assemblées sont saisies. De surcroît, le Premier ministre peut, à tout moment, retirer un projet de loi en discussion au Parlement³³⁴. Rien, juridiquement, ne l'empêcherait donc de choisir la voie référendaire après avoir recueilli le sentiment des Chambres lors des premiers débats parlementaires.

On s'aperçoit donc que les constituants ont peu à peu tendu à écarter le Parlement de la procédure pour en arriver au texte de l'article 11 que nous connaissons.

b) Un texte clair

L'article 11 de la Constitution de 58 est en effet très clair sur ce point. Jusqu'à il y a peu, le Parlement n'était mentionné à cet article qu'en deux occasions. D'une part, les deux assemblées ont la possibilité, par le vote d'une motion conjointe, de proposer au Président de la République l'organisation d'un référendum législatif. D'autre part, si la proposition émane du Gouvernement, cette proposition, publiée au Journal officiel, doit être faite quand le Parlement est en session. Ces deux mentions ne sont pas sans intérêt bien au contraire.

³³³*Le Monde*, 3 et 4 mai 1992. Cité par AVRIL, Pierre, et GICQUEL, Jean, *Chronique politique et constitutionnelle, Pouvoirs*, n° 63, 1992, p. 182.

³³⁴RAN, article 84 ; RS, article 25. Cependant, ces deux articles ne vont pas aussi loin que la pensée de François Mitterrand. En effet, le retrait par le Gouvernement d'un projet de loi n'est possible que tant qu'il n'a pas été adopté définitivement par le Parlement ou rejeté par lui.

En effet, la première permet de maintenir un certain équilibre entre le Gouvernement et le Parlement quant au référendum législatif. Elle devrait permettre que ce référendum ne soit pas utilisé contre le Parlement, comme une arme destinée à le contraindre. Les assemblées parlementaires ayant elles-aussi la possibilité de solliciter l'organisation d'un référendum, ce dernier pourrait, en sens inverse, servir à faire prévaloir, avec le soutien du peuple souverain, la volonté des assemblées sur celle du Gouvernement.

La seconde mention relative au Parlement dans l'article 11 doit permettre au Parlement, et plus particulièrement à l'Assemblée nationale, d'exercer son contrôle sur cette décision du Gouvernement consistant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum un projet de loi. Ainsi, malgré l'absence de contreseing de la décision du Président de la République, un certain contrôle s'exerce toujours sur cette décision par l'intermédiaire du contrôle de la proposition d'organisation d'un référendum émanant du Gouvernement.

La mise à l'écart du Parlement est encore manifestée par le fait que le référendum de l'article 11 ne peut porter que sur un projet de loi et non sur une proposition de loi. Une interprétation stricte des termes de l'article 11 aboutit à considérer que le projet en cause ne peut avoir fait l'objet, lorsque la demande d'organisation du référendum résulte d'une motion adoptée par les deux Chambres, d'aucune modification. Dans le cas contraire, il ne s'agirait plus, techniquement, d'un projet, mais de la résultante d'une délibération. Les Règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat ne sont donc pas plus sévères que la Constitution, ils ne font qu'explicitement ses dispositions³³⁵.

Depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995, le Parlement a acquis une prérogative supplémentaire. En effet, désormais, il dispose de la possibilité de débattre de l'organisation d'un référendum législatif, à la suite de la lecture d'une déclaration gouvernementale sur le sujet. L'innovation n'existe que lorsque le Gouvernement propose au Président de la République de soumettre un projet de loi au référendum ; quand les Chambres sont à l'origine de la proposition, il y a forcément débat au sein des assemblées, lors de la discussion de la motion tendant à proposer au Président de la République l'organisation d'un référendum. L'insertion de cette disposition dans la Constitution, si elle ne renforce pas

³³⁵R.A.N., article 122, § 2 ; R.S., article 67. V. CONAC, Gérard, Commentaire de l'article 11, in LUCHAIRE, François, et CONAC, Gérard (dir.), *La Constitution de la République française*, Paris : Economica, 1^{er} éd., 1980, p. 284.

sensiblement les pouvoirs du Parlement en matière référendaire, lui permet tout de même de satisfaire à l'une de ses obligations en régime représentatif et semi-représentatif à savoir éclairer l'opinion. Ce débat, pourra permettre au Parlement de renseigner le peuple sur les enjeux et les conséquences du futur référendum. Néanmoins, il ne faut pas conclure de ceci que le Parlement a été renforcé par la révision du 4 août 1995. Certes ses attributions en matière référendaire ont été légèrement réévaluées, mais comme l'on a par ailleurs considérablement augmenté les pouvoirs du Président de la République à ce sujet en lui permettant de consulter le peuple sur un projet de loi portant sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, on doit, au contraire, conclure à un nouvel abaissement de l'influence parlementaire au regard de la technique référendaire³³⁶.

Déjà écarté de la procédure référendaire par l'article 11, le Parlement a été largement mis à l'écart par les acteurs institutionnels de toute décision en matière de référendum.

2 - Une disparition accentuée

La pratique suivie en matière de référendum semble encore plus défavorable au Parlement que ne l'était le texte de l'article 11. Ceci est particulièrement vrai des référendums gaulliens et pompidoliens et l'est un peu moins de ceux organisés par François Mitterrand. Alors que le texte de l'article 11 était déjà préjudiciable au Parlement, les détournements de celui-ci ont renforcé le Président de la République au détriment du Parlement. A l'exception des deux derniers référendums, le référendum a été conçu par celui qui posait la question comme une question de confiance ou comme « un bain de jouvence »³³⁷. Le Président de la République tentait donc, par le procédé référendaire d'asseoir ou de perpétuer son autorité sur les autres organes constitutionnels. Mais, ces dérives présidentielistes n'ont pas concerné que la cause du référendum, elles ont touché aussi l'initiative du référendum (a) et le champ de celui-ci (b).

a) L'initiative du référendum

³³⁶V. sur ce point VIVIANO, Michel, La révision constitutionnelle de 1995 : nouveau renforcement de l'exécutif, *Petites affiches*, 13 octobre 1995, p. 4 sq.

³³⁷HAMON, Léo, Du référendum à la démocratie continue, *RFSP*, 1984, p. 1089 ; CONAC, Gérard, Les débats sur le référendum sous la V^e République, *Pouvoirs*, n° 77, 1996, p. 99 sq.

Aux termes de l'article 11, la proposition du référendum peut émaner soit du Gouvernement, soit du Parlement. Or, le plus souvent, les référendums ont, en réalité, été proposés par un tiers organe, le Président de la République. Seul le référendum sur la Nouvelle Calédonie échappe à cette analyse, le Premier ministre en ayant effectivement pris l'initiative³³⁸. Ainsi, par exemple, le premier référendum algérien fut-il annoncé par le Général de Gaulle le 16 novembre 1960, alors que ce n'est que le 8 décembre que le Journal officiel publia la proposition gouvernementale. Mais, c'est sans doute le référendum du 28 octobre 1962 qui suscite, de ce point de vue mais pas seulement, le plus de critiques. En effet, le Président de la République annonça son intention d'organiser un référendum le 12 septembre, alors que la session parlementaire débutant le 2 octobre, le Parlement n'était pas réuni comme il doit l'être aux termes de la Constitution quand le Gouvernement propose au Président de la République de soumettre un projet de loi au référendum. De fait, pour afficher un respect de l'article 11, la proposition gouvernementale fut publiée au Journal officiel le jour d'ouverture de la session³³⁹. Ceci démontre le peu de cas dont il est fait tant du Gouvernement que du Parlement et, même si cela ne change rien aux attributions de ce dernier, la valeur symbolique de cette interprétation présidentiale de l'initiative en matière de référendum affirme bien que le Parlement est totalement écarté de la procédure. Par contre, cela ne change rien à ses attributions et l'on ne peut que saluer la décision prise par l'Assemblée nationale en 1962. Celle-ci, constatant que, formellement, le Gouvernement avait proposé au Président de la République l'organisation de ce référendum auquel elle était opposée, censura le Gouvernement. Ainsi, son attitude fut celle qu'elle aurait pu suivre si les dispositions de l'article 11 avaient été respectées. Elle porta donc un contrôle sur un acte du Président de la République pourtant dispensé du contreseing. C'est grâce à cette attitude que ses attributions n'ont pas varié dès lors que l'initiative du référendum émanait du Président de la République plutôt que du Gouvernement.

Par contre, le comportement de l'Assemblée nationale et du Sénat à l'égard du référendum dénote un certain rejet de la technique référendaire et une soumission acceptée à l'égard de l'exécutif. Les assemblées disposent, selon l'article 11, de la possibilité d'adopter

³³⁸V. GICQUEL, Jean, *Le référendum du 6 novembre 1988*, in CONAC, Gérard, et MAUS, Didier (dir.), *Le référendum, quel avenir ? Expériences étrangères. La France*, Paris : STH, coll. Les grands colloques, série Les cahiers constitutionnels de Paris I, 1990, p. 89 sqq.

³³⁹Sur ce point, v. CONAC, Gérard, Commentaire de l'article 11, in LUCHAIRE, François, et CONAC, Gérard (dir.), *La Constitution de la République française*, Paris : Economica, 1^{ère} éd., 1980, p. 282 sqq.

une motion tendant à proposer au Président de la République d'organiser un référendum. Or, jamais une telle motion ne fut adoptée par les deux Chambres, même si au printemps 1984 et à l'hiver 1997 le Sénat adopta une motion tendant à proposer de soumettre le projet de loi Savary sur l'enseignement et le projet de loi Guigou sur la nationalité au référendum. Les Chambres ont en effet un obstacle psychologique à franchir pour adopter une telle motion : elles doivent accepter de se démettre provisoirement de leur pouvoir législatif pour le confier au peuple ; elles doivent abandonner ponctuellement le pouvoir qu'elles ont d'exprimer une souveraineté dont elles ne sont pas propriétaires au véritable souverain. Cette difficulté doit leur sembler insurmontable pour qu'elles n'osent proposer l'organisation d'un référendum³⁴⁰. La conséquence en est qu'alors que le Gouvernement ou, au regard de la pratique suivie, le Président de la République peuvent, à tout moment, faire appel au peuple, les Chambres se privent de ce lien privilégié qui les renforcerait face à l'exécutif. On pourrait imaginer qu'en période de cohabitation cette procédure retrouve grâce auprès des parlementaires qui y trouveraient un moyen de contraindre le Président de la République à organiser un référendum auquel il ne tient pas. Cependant, il n'est pas certain que, face à une telle proposition, le Président ne dispose que d'une compétence liée. Une large partie de la doctrine estime même que, se fondant sur l'article 5, il pourrait refuser un temps de l'organiser³⁴¹. Juridiquement, cela ne fait pas de doute, le Président de la République, saisi par les députés, a bien refusé de réunir le Parlement en session extraordinaire³⁴². Si cette interprétation est valable, c'est-à-dire si face à une motion des Chambres demandant au Président de la République d'organiser un référendum le Président refusait, ce dont nous sommes persuadés, alors la technique référendaire ne pourrait plus s'harmoniser avec le régime parlementaire. Tout équilibre disparaîtrait et la tenue d'un référendum ne dépendrait que du bon vouloir du Président de la République. Dès lors, le procédé référendaire ne servirait plus que les intérêts du seul Président de la République contre ceux du Parlement et même ceux de l'opinion. Le référendum s'apparenterait alors simplement au plébiscite des régimes de confusion des pouvoirs au profit de l'exécutif. Au demeurant, il ne s'agit encore que d'une conception doctrinale n'ayant pu être vérifiée en pratique dans la mesure où les Chambres n'usent pas de leur prérogative de solliciter

³⁴⁰V. CHAPSAL, Jacques, *Propos sur le référendum*, in *Mélanges Maurice Duverger*, Paris : PUF, 1987, p. 54.

³⁴¹V. par exemple : CHANTEBOUT, Bernard, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris : Armand Colin, coll. U droit, 14^e éd., 1997, p. 569 ; LAVROFF, Dmitri Georges, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Paris : Dalloz, coll. Précis, 2^e éd., 1997, p. 647 ; COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris : PUF, coll. Recherches politiques, 1^{ère} éd., 1993, p. 147.

³⁴²Certes, politiquement le chef de l'Etat se mettrait peut-être dans l'embarras s'il refusait d'organiser un référendum sur un sujet disposant du soutien massif de l'opinion.

l'organisation d'un référendum. Les Assemblées sont donc, également, responsables de leur propre mise à l'écart du référendum.

La pratique suivie en matière d'initiative du référendum démontre le peu de poids du Parlement face à l'exécutif, et particulièrement au Président de la République. La conception très personnelle des liens du Président avec le peuple a engendré, également, une dérive quant au champ d'application du référendum de l'article 11.

b) Le champ du référendum

Dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995, l'article 11 de la Constitution permet au Président de la République de « soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ». La formulation retenue est particulièrement ambiguë : qu'entend-on par « organisation des pouvoirs publics », que recouvrent les « réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation », à partir de quand un traité est-il considéré comme ayant « des incidences sur le fonctionnement des institutions » ? Il est impossible de répondre à ces questions avec exactitude. Ce flou terminologique a permis au Président de la République d'écarter le Parlement à plusieurs reprises, en organisant des référendums sur des projets de loi entrant mal dans le champ défini à l'article 11.

Ainsi, peut-on considérer que le référendum du 23 avril 1972 portait sur un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ayant des incidences sur le fonctionnement des institutions ? En quoi, l'élargissement de la Communauté Economique Européenne au Royaume-Uni, à l'Irlande, au Danemark et à la Norvège aurait-il des conséquences sur les institutions françaises ? C'est bien plutôt les traités signés à Rome en 1957 qui engendrent ces conséquences et non l'entrée de nouveaux membres dans ce cercle fermé. C'est donc le Parlement qui aurait dû autoriser le Président de la République à ratifier ce traité car le projet de loi en cause n'entrait pas dans le champ de l'article 11. Cependant, l'interprétation extensive du champ référendaire n'est pas apparue en 1972 ; les deux référendums du 28 octobre 1962 et du 27 avril 1969 avaient préalablement montré la voie.

Ces deux consultations ont eu toutes deux pour objet la révision de la Constitution. Peut-on admettre une telle révision par la voie de l'article 11 ? Les arguments en faveur d'une réponse positive sont de deux ordres. Les uns admettent que l'expression « organisation des pouvoirs publics » recouvre nécessairement la révision constitutionnelle dans la mesure où la Constitution a pour objet d'organiser les différents pouvoirs institués et de régler leurs relations mutuelles³⁴³. Par ailleurs, il est tout à fait admis que le peuple puisse, par la voie de l'article 11, adopter une loi organique tandis que la procédure prévue à l'article 46 n'envisage aucune dérogation. Pourquoi ce qui est admis pour les lois organiques serait-il refusé s'agissant des lois constitutionnelles³⁴⁴ ? Les autres considèrent, qu'en parallèle avec l'article 34, l'article 11 établit une procédure législative dérogatoire au droit commun que constitue l'article 34, sans même que cet article ne prévoit l'hypothèse de cette dérogation. Ils estiment que cette dérogation est implicitement contenue dans l'article 3 de la Constitution. Par analogie, ils admettent que la procédure normale de révision est celle de l'article 89, mais que l'article 11 permet d'y déroger. Selon eux, ne pas reconnaître cette dérogation serait contraire à l'article 3 dans la mesure où ce serait admettre que le Sénat dispose, en matière constitutionnelle, d'un pouvoir de blocage d'expression de la souveraineté, alors même qu'il n'est qu'un organe élu indirectement.

Ces arguments ne convainquent pas. Le constituant a prévu un titre spécifique consacré à la révision de la Constitution, il s'agit du titre seize, ne comportant qu'un seul article, l'article 89. Or cet article prévoit, certes la procédure normale en matière de révision, il s'agit, après l'adoption du projet de révision par les deux Chambres, de la confirmation de ce vote par le peuple souverain, mais il prévoit également la dérogation à cette procédure en envisageant l'adoption de la petite loi par les deux Chambres réunies en Congrès à la majorité des trois cinquièmes. La voie normale de la révision est donc l'expression populaire faisant suite à une expression parlementaire conformément à l'article 3 de la Constitution et en héritage de la procédure prévue par l'article 90 de la Constitution du 27 octobre 1946³⁴⁵.

³⁴³ V. LAMPUE, Pierre, Le mode d'élection du Président de la République et la procédure de l'article 11, *RDP*, 1962, p. 931 sq.

³⁴⁴ V. LAMPUE, Pierre, *Ibid.*, p. 932 sq.

³⁴⁵ Dans ce sens V. BERLIA, Georges, Le problème de la constitutionnalité du référendum du 28 octobre 1962, *RDP*, 1962, p. 938 sqq. On remarquera que la voie normale de révision n'a jamais été suivie. Chaque fois que l'article 89 a engendré une révision, celle-ci fut adoptée par le Congrès. Il s'agit ici d'un élément affirmant un pouvoir certain du Parlement, puisque le pouvoir constituant dérivé est exprimé par lui.

De plus, quelle serait l'utilité de la disposition de l'article 11 selon laquelle seuls les projets de lois autorisant la ratification d'un traité non contraire à la Constitution peuvent être soumis à référendum, à l'exclusion de ceux comportant des clauses contraires à cette norme suprême, quelle serait l'utilité, donc, de cette disposition si l'on pouvait réviser la Constitution par la voie de l'article 11 ? Il semble donc bien que le champ d'application de l'article 11 exclut la révision constitutionnelle³⁴⁶.

Lorsque le Général de Gaulle a, à deux reprises, engagé une procédure de révision de la Constitution par la voie de l'article 11, comme l'avait suggéré le commissaire du Gouvernement Janot lors des travaux préparatoires malgré l'opposition combinée de MM. Luchaire et Guldner³⁴⁷, il a dépouillé le Parlement d'une de ses prérogatives les plus essentielles, sa participation au pouvoir constituant. Ceci démontre, une fois de plus, que la pratique suivie en matière de référendum a été particulièrement défavorable aux institutions parlementaires. Seuls, les deux référendums organisés par François Mitterrand échappent partiellement à ces critiques. L'initiative du référendum émanait, au moins dans le cas du référendum du 6 novembre 1988, réellement du Gouvernement, leur objet était tout à fait conforme au champ référendaire défini par l'article 11 et le Parlement a même pu débattre de l'objet du référendum comme en témoigne le long discours de M. Philippe Séguin³⁴⁸.

En dehors de ces deux exemples, qui préfigurent on l'espère une nouvelle appréhension du procédé référendaire plus favorable au Parlement, l'observation pratique du référendum sous la V^e République permet d'afficher un bilan très négatif pour le Parlement. Ecarté des débats,

³⁴⁶ V. BERLIA, *Ibid.*, p. 940 sq. Notons cependant que le Conseil constitutionnel semble avoir vidé le débat en sens inverse. En effet, dans sa décision Maastricht II, il affirme que « le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle *dans la forme qu'il estime appropriée* ». Conseil constitutionnel, 312 DC, 2 septembre 1992, Maastricht II, *Rec. Cons. Cons.*, p. 76 sqq. ; FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris : Dalloz, coll. Grands arrêts, 9^e éd., 1997, p. 783 sqq. V. Sur ce point, V. GICQUEL, Jean, Les révisions récentes de la Constitution, Conférence prononcée le 18 mars 1994 à l'Université de Lille II, in *Annales de l'Ecole doctorale*, n° 2, 1994, p. 113 sq.

³⁴⁷V. réunion du groupe de travail en date du 9 juillet 1958. Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. I : *Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant projet du 29 juillet 1958*, 1987, p. 394.

³⁴⁸Le référendum ayant abouti à l'adoption du projet de loi autorisant le Président de la République à ratifier le traité de Maastricht permet d'infirmer, tout comme celui du 28 octobre 1962, l'idée de Boris Mirkine-Guétzevitch selon laquelle les résultats d'un référendum ne diffèrent pas des résultats d'un vote parlementaire. V. MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris : Giard, 1931, p. 28.

écarté de la procédure, bafoué par les violations successives du texte, le Parlement de la V^e République témoigne face au référendum d'un indéniable déclin. Ce déclin est encore renforcé par l'autorité de la décision populaire.

B) *L'infériorité proclamée du Parlement*

L'autorité d'une loi adoptée par référendum n'est pas tout à fait semblable à celle d'une loi adoptée par la voie parlementaire. La décision du Conseil constitutionnel en date du 6 novembre 1962 a en effet établi une certaine hiérarchie entre ces deux types de lois (1), mais, pour autant, le Conseil constitutionnel n'a pas envisagé l'ensemble des conséquences qui s'attachaient à sa décision, ce qui confère à cette hiérarchie un caractère contingent (2).

1 - L'établissement d'une hiérarchie entre loi référendaire et loi parlementaire

Saisi par le Président du Sénat, Gaston Monnerville, de la constitutionnalité de la loi adoptée par le référendum du 28 octobre 1962, le Conseil constitutionnel a, par sa décision *Loi référendaire*, du 6 novembre 1962, rejeté sa compétence³⁴⁹. Il interprète dans cette décision l'article 61 de la Constitution comme ne lui donnant compétence que pour examiner la constitutionnalité des lois ordinaires, c'est-à-dire adoptées par la voie parlementaire. Il relève ainsi qu'il « résulte de l'esprit de la Constitution (...) que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale ». Outre que cette décision risque d'être dangereuse pour l'Etat de droit, toute décision ne respectant pas nécessairement les principes de légalité ou de constitutionnalité par le fait même qu'elle émane du peuple, elle établit ainsi une hiérarchie entre le peuple et ses représentants, en contradiction avec l'article 3 de la Constitution. Cet article met sur un pied d'égalité la souveraineté exprimée par le peuple et celle manifestée par ses représentants³⁵⁰. On

³⁴⁹Conseil constitutionnel, 62-20 DC, 6 novembre 1962, *Loi référendaire*, *Rec. Cons. Cons.*, p. 27 ; FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, coll. Grands arrêts, 9^e éd., 1997, p. 184 sqq.

³⁵⁰Selon M. Benoît MERCUZOT, l'article 3 de la Constitution ne mettrait pas les deux modes d'expression de la souveraineté sur un pied d'égalité car, en disposant que « la souveraineté nationale appartient au peuple », il marquerait bien quel est le titulaire de la souveraineté. V. MERCUZOT, Benoît, *La souveraineté de l'expression référendaire : un principe nécessaire au droit constitutionnel*, *RDP*, 1995, p. 695. Certes, l'article 3 dispose que le peuple est souverain, mais, pour autant, cela signifie-t-il qu'il existe, dans le cadre de l'exercice de la Constitution, une distinction à réaliser entre le peuple et ses représentants ? Absolument pas. La suite de l'article 3 est là pour

ne voit donc pas pourquoi, dans le cadre d'un référendum formellement législatif, puisque réalisé par la voie de l'article 11, le Conseil constitutionnel rétablirait une différenciation entre les deux expressions de la souveraineté.

Le Conseil constitutionnel a donc considéré que quel que soit le cadre de son intervention, article 11 ou article 89, le peuple agissait toujours en qualité de pouvoir constituant originaire et qu'aucun contrôle ne pouvait donc être réalisé sur ses décisions. Et le parallèle avec le mode d'établissement de la Constitution du 4 octobre 1958 est alors tentant puisque le Parlement avait été totalement écarté de son mode d'établissement après s'être lui même dépouillé de son pouvoir constituant par la loi du 3 juin 1958. On aurait donc pu croire, un instant, qu'il réservait cette solution au cas particulier du référendum du 28 octobre 1962, lequel est certes formellement législatif, mais matériellement constituant. Cependant, cette solution devait être écartée dès lors que le Conseil, par sa décision *Maastricht III*, confirma son incompetence à contrôler la constitutionnalité d'une loi référendaire à propos d'un projet de loi adopté directement par le peuple, dont à la fois l'objet et la procédure suivie étaient législatifs³⁵¹. Or, en réalité, lorsque le peuple s'exprime par la voie de l'article 11, il le fait dans le cadre d'une procédure législative particulière, il n'agit pas en tant qu'organe constituant. En qualité de pouvoir constituant, il a accepté, par le référendum du 28 septembre 1958, d'agir, selon les cas, soit en tant que pouvoir institué, soit en tant que pouvoir constituant. Il a ainsi consenti à limiter son propre pouvoir, ce qui est la marque d'un organe souverain. Rien ne justifie donc que lorsque le peuple agit en qualité de pouvoir constitué, dans le cadre de l'article 11, il ne soit soumis aux mêmes contrôles que les autres pouvoirs constitués³⁵². C'est ce qu'avaient, également, relevé les membres du Comité Vedel, lesquels, tirant tout de même les conséquences de cette jurisprudence du Conseil constitutionnel, avaient proposé de substituer à un contrôle, certes antérieur à la promulgation mais postérieur au référendum, un contrôle en amont, par le Conseil constitutionnel, du projet de loi référendaire³⁵³. Cette idée fut encore

confirmer que cette souveraineté peut s'exprimer, dans le cadre de la Constitution, de deux manières à la fois différentes et égales, soit directement, soit de façon médiatisée.

³⁵¹Conseil constitutionnel, 92-313 DC, 23 septembre 1992, Traité sur l'Union européenne, *Rec. Cons. Cons.*, p. 94 ; FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Ibid.*, p. 783 sqq.

³⁵²V. opinion de Georges Burdeau sur ce point. LASSAIGNE, Jean-Dominique, La succession du Général de Gaulle : régime présidentiel ou régime parlementaire ?, Entretien avec Georges Burdeau, *RPP*, mai 1969, p. 30. V. également la position de M. Dehaussy, in *Relation des Journées d'études en l'honneur de Carré de Malberg. 1861-1935*, Paris : Dalloz, 1966, p. 159 ; KORTMANN, Constantin, Souveraineté et contrôle de constitutionnalité, *Rev. adm.*, 1994, p. 574 sq.

³⁵³JOLD, 16 février 1993, p. 2549. V. également MERCUZOT, Benoît, La souveraineté de l'expression référendaire : un principe nécessaire au droit constitutionnel, *RDP*, 1995, p. 665. C'était une réforme souhaitée par

avancée lors des débats parlementaires occasionnés par la discussion du projet de révision ayant donné lieu à la loi constitutionnelle du 4 août 1995. Elle fut néanmoins écartée, par les parlementaires eux-mêmes, malgré l'équilibre qu'elle aurait permis de rétablir entre la loi ordinaire et la loi référendaire.

La jurisprudence combinée de 1962 et 1992 du Conseil constitutionnel instaure donc une nouvelle atteinte au pouvoir parlementaire en établissant une distinction entre l'autorité des lois adoptées par la voie référendaire et celle des lois ordinaires, les unes étant incontestables, les autres non, alors que l'article 3 de la Constitution met les deux modes d'expression de la souveraineté sur un pied d'égalité. Or, cette distinction ne repose pas sur un fondement incontestable, on vient de le voir. C'est la crainte de s'opposer directement au peuple qui pousse le Conseil constitutionnel à rejeter de la sorte sa compétence. Le commissaire du Gouvernement Janot avait déjà envisagé la solution dégagée par le Conseil constitutionnel le 23 septembre 1992 lors des travaux préparatoires à la Constitution de 1958. Il avait, en effet, considéré qu'en cas d'adoption par référendum d'un projet de loi tendant à autoriser le Président de la République à ratifier un traité, alors même que ce traité comporterait des dispositions contraires à la Constitution, il ne serait pas possible de « dire au peuple qu'il y avait un argument juridique auquel on n'avait pas pensé »³⁵⁴. Selon lui, le droit doit donc s'effacer devant toute intervention du peuple. Néanmoins, même M. Raymond Janot ne tira toutes les conséquences de cette opinion.

2 - La contingence de la hiérarchie

La hiérarchie établie par le Conseil constitutionnel entre les deux types de lois est véritablement contingente. En effet, si l'on considère que la décision du peuple n'est pas contestable, qu'elle s'impose autoritairement, qu'elle surmonte tous les arguments juridiques, on lui prête une autorité constituante. Il ne devrait donc être possible de la remettre en cause, de la modifier, que par un autre acte constituant. Pourtant, tel n'est pas toujours le cas. Comme

plusieurs professeurs de droit. V. par exemple CADART, Jacques, Les inconvénients et les dangers plébiscitaires du référendum d'initiative présidentielle et gouvernementale en France depuis 1958 et les remèdes désirables, *Revue internationale de droit comparé*, 1976, p. 289 ; QUERMONNE, Jean-Louis, Le référendum : essai de typologie prospective, *RDP*, 1985, p. 589.

³⁵⁴Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. III : *Du Conseil d'Etat au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, 1991, p. 317.

le remarque M. Jean Gicquel, « la loi référendaire (article 11 de la Constitution) ne dispose pas d'une autorité *ne varietur* »³⁵⁵. Le critère qui permet de reconnaître l'autorité de la décision prise par le peuple, dans le cadre de l'article 11 de la Constitution, est le critère matériel.

Dès lors que l'objet est constituant, la décision du peuple ne pourra être modifiée que par un autre acte constituant. Ainsi, par exemple, la décision d'élire le Président de la République au suffrage universel direct ne peut être remise en cause que par une nouvelle révision de la Constitution, que celle-ci ait lieu par la voie de l'article 11 ou par la voie de l'article 89³⁵⁶. Ainsi, le Congrès a-t-il adopté la loi constitutionnelle n° 76-527 du 18 juin 1976 laquelle a modifié celle du 6 novembre 1962. Le plus souvent, étant donné la nature du référendum de l'article 11, l'objet en est ou en sera législatif. Une loi ordinaire pourra donc subséquemment en modifier les dispositions. Le commissaire du Gouvernement Janot l'avait annoncé à deux reprises devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, le 27 août 1958³⁵⁷, et le Conseil constitutionnel, malgré sa jurisprudence sus-évoquée, l'a confirmé dans une décision du 9 janvier 1990³⁵⁸. Ainsi, la loi référendaire du 9 novembre 1988 a-t-elle été modifiée, à plusieurs reprises, par différentes lois ordinaires et différentes lois organiques³⁵⁹. Et si, comme

³⁵⁵GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat Droit public, 15^e éd., 1997, p. 714, note 181. Pour une analyse relative aux modifications des dispositions des lois référendaires v. PREVOST, Jean-François, *Le droit référendaire dans l'ordonnancement juridique de la Constitution de 1958*, *RDP*, 1977, p. 19 sqq. ; MATHIEU, Bertrand, *La loi*, Paris : Dalloz, coll. Connaissance du droit, 1996, p. 56.

³⁵⁶Théoriquement, rien ne s'opposerait semble-t-il à ce que cette disposition de l'article 6 de la Constitution soit abrogée par une révision adoptée par le Congrès (politiquement, il en va bien entendu différemment). Il n'en serait autrement que dans l'hypothèse où l'on considérerait, comme une partie de la doctrine, que la souveraineté du peuple est toujours pouvoir constituant originaire et que ce dernier est supérieur au pouvoir constituant dérivé. Ce qui signifierait que le pouvoir constituant dérivé n'est pas souverain. Ainsi, pour M. Guy Héraud, « la nature originaire prime en importance la nature constituante du pouvoir constituant originaire ». Cité par KLEIN, Claude, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris : PUF, coll. Les voies du droit, 1996, p. 190. De même, Carl Schmitt estime-t-il que « dans une démocratie (...) le peuple ne peut être transformé en une autorité et un simple organe de l'Etat. Il est toujours plus qu'une autorité agissant sur la base de compétences en vue de résoudre les affaires de son ressort ». SCHMITT, Carl, *Théorie de la Constitution*, trad. Lilyane Deroche, Paris : PUF, coll. Léviathan, 1^{ère} éd., 1993, p. 381. Dans le même sens V. BEAUD, Olivier, *La puissance de l'Etat*, Paris : PUF, coll. Léviathan, 1^{ère} éd., 1994, p. 423 sqq.

³⁵⁷V. Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. III : *Du Conseil d'Etat au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, 1991, p. 314 et p. 318.

³⁵⁸ Conseil constitutionnel, 89-265 DC, 9 janvier 1990, Loi portant amnistie d'infractions commises à l'occasion d'événements survenus en Nouvelle-Calédonie, *Rec. Cons. Cons.*, p. 12 sqq.

³⁵⁹Loi n° 90-33 du 10 janvier 1990 portant amnistie d'infractions commises à l'occasion d'événements survenus en Nouvelle Calédonie ; Loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994 relative à la partie législative des livres I^{er} et II du code des juridictions financières ; Loi organique n° 94-1132 du 27 décembre 1994 relative à certaines dispositions législatives des livres I^{er} et II du code des juridictions financières ; Loi organique n° 95-173 du 20 février 1995 modifiant la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988.

la loi référendaire du 6 novembre 1962, la loi adoptée contient des dispositions réglementaires, celles-ci pourront être abrogées par un acte de l'exécutif.

De ce fait, la jurisprudence du Conseil constitutionnel soulève des questions³⁶⁰. Prompt à déclarer souveraines les décisions prises directement, par le peuple, il n'en considère pas moins que celles-ci peuvent être modifiées par la suite sans respecter le parallélisme des formes et sans utiliser nécessairement une procédure constituante. Les lois référendaires auraient donc un « statut hybride »³⁶¹. Cependant, cette incohérence n'est pas totalement défavorable au Parlement dans la mesure où, malgré une différence de traitement, par le Conseil constitutionnel, entre les lois référendaires et celles adoptées par la voie parlementaire, le Parlement recouvre une pleine compétence pour modifier des textes qui, bien qu'adoptés par référendum, ont une valeur législative. Il aurait, néanmoins été plus souhaitable que le Conseil constitutionnel, notamment dans sa décision *Maastricht III*, reconnaisse au peuple la qualité d'organe constitué, ce qui aurait engendré un même traitement des deux types de lois, c'est-à-dire leur égale soumission au contrôle de constitutionnalité.

* * * * *

Il convient donc de remarquer que si l'instauration du référendum, en matière législative et constituante, ne porte pas en elle-même atteinte aux pouvoirs du Parlement dans la mesure où sa conformité à l'esprit du régime parlementaire est très forte, le référendum, tel qu'il est pratiqué sous la V^e République, ne mérite pas tant d'éloges. Bien au contraire, le référendum devient alors un instrument de déclin du Parlement dans la mesure où il rompt l'équilibre du régime en renforçant inconsidérément l'autorité du Président de la République³⁶². On ne peut même pas avancer l'idée que le référendum constitue quand même une avancée démocratique car le but qu'il poursuit est le renforcement d'une autorité représentative unique, le chef de l'Etat³⁶³. Quant au droit de dissolution, il encourt les mêmes reproches. Souhaitable dans le

³⁶⁰Celle-ci s'explique, peut-être, par le fait que la décision du 6 novembre 1962 aurait été rendue par six voix contre quatre. V. PREVOST, Jean-François, Le droit référendaire dans l'ordonnancement juridique de la Constitution de 1958, *RDJ*, 1977, p. 38 sqq.

³⁶¹HAMON, Francis, L'extension du référendum : données, controverses, prospectives, *Pouvoirs*, n° 77, 1996, p. 120 sq.

³⁶²BOUISSOU, Michel, La pratique référendaire en France, *RID comp.*, 1976, p. 277.

³⁶³SUR, Serge, Un bilan du référendum en France, *RDJ*, 1985, p. 595 ; RIALS, Stéphane, Représentations de la représentation, *Droits*, n° 6, 1987, p. 8 ; ROUSSILLON, Henry, Contre le référendum !, *Pouvoirs*, n° 77, 1996, p.

cadre du régime parlementaire, son organisation, sous la V^e République s'avère relativement conforme aux règles régissant ce type de régime. Néanmoins, la pratique de la dissolution tend, elle-aussi, à accentuer le caractère patrimonial de ce droit au profit du seul Président de la République.

Conclusion du Titre 1

Si, en ce qui concerne l'organisation pratique du référendum sous la V^e République, les acteurs de la vie politique se sont écartés du respect scrupuleux des règles et de l'esprit du régime parlementaire, il convient néanmoins de constater que les règles posées en 1958 concernant tant la responsabilité du Gouvernement que le statut des ministres sont très largement conformes à l'idéal du régime parlementaire. Seules l'absence d'obligation résultant des dispositions de l'article 49, alinéa 1, et la limitation du nombre maximal de dépôts de motions de censure s'écartent des prescriptions du parlementarisme et concourent ainsi au déclin du Parlement. S'agissant de la dissolution, la pratique patrimoniale de ce droit par le Président de la République distingue également la V^e République du régime parlementaire idéal, mais pour le reste les dispositions constitutionnelles s'avèrent conformes à cet idéal.

Il infère donc de ceci que le diagnostic du déclin du Parlement opéré en 1958 s'avère, dans une très large mesure, erroné. Il reposait sur une appréciation inexacte de la fonction et du rôle du Parlement dans le cadre du régime parlementaire. Représentant de l'opinion, il doit rester dans les limites de cette fonction de représentation et ne peut se substituer à elle. Instrument d'action du Gouvernement, il ne peut pas plus se substituer à ce dernier.

181 sqq. C'était déjà l'idée évoquée par DEBACQ, Jacques, *Le référendum. Etude de législation comparée*, Thèse Paris, Arthur Rousseau, 1896, p. 206 sq.

Titre 2 - Le Parlement, instrument d'action du Gouvernement

Dans le cadre du régime parlementaire, le Gouvernement est une émanation directe du Parlement. Son rôle est de réaliser la politique désirée par la majorité des électeurs, lesquels sont représentés au sein de la première Chambre. C'est la raison pour laquelle cette Chambre investit le Gouvernement de sa confiance, à charge pour lui de suivre, le plus fidèlement possible, la voie tracée lors de la campagne électorale des élections législatives.

Ce « sacerdoce » que constitue la mise en pratique des idées politiques de la majorité va donc être récompensé par la mise à disposition par le Parlement au Gouvernement des moyens de concrétiser en actes les desseins de la majorité. Cependant, les moyens consentis ne le sont que moyennant le respect du contrat de majorité, le respect par le Gouvernement de la volonté exprimée par les parlementaires. Ainsi, par le vote de diverses lois et notamment la loi de finances, le Parlement va-t-il à la fois confier le soin au Cabinet de mettre en oeuvre ses idées et enserrer l'action gouvernementale dans un cadre préfix. En effet, le vote des lois ne constitue pas uniquement un mode de collaboration du Gouvernement et du Parlement à la fonction législative ; il est aussi un procédé de contrôle quotidien de l'action gouvernementale³⁶⁴. Par le vote de différentes lois, le Parlement permet au Gouvernement d'agir. Ce faisant, les parlementaires, d'une part, inscrivent l'action du Cabinet dans un cadre juridique précis et, d'autre part, donnent un assentiment politique aux mesures envisagées par le Gouvernement.

Certes, le Cabinet peut disposer de quantité de moyens juridiques lui permettant d'obtenir le vote d'une loi dont les termes sont peu ou prou fixés par lui. Il dispose à tout le moins d'un soutien politique d'une majorité de députés peu enclins à dénaturer complètement les termes de son projet. Ce contrôle peut donc apparaître bien mince si le champ d'action gouvernementale est, en réalité, le reflet de la volonté du Gouvernement lui-même, simplement exprimée par la voie parlementaire. Toutefois, quand bien même le Cabinet dispose-t-il de l'ensemble des moyens nécessaires à la protection de ses projets, il n'en demeure pas moins qu'il ne peut se passer du Parlement pour agir. C'est toujours ce dernier qui doit, au moins

³⁶⁴Dans le même sens, V. AVRIL, Pierre, *Le Parlement législateur, RFSP*, 1981, p. 16 ; COUDERC, Michel, *Le législateur parlementaire : pour en finir avec un pléonasme, Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 57 sqq.

formellement, adopter ce cadre d'action. En effet, quantité de mesures ne peuvent être prises que par la voie législative et d'autres le sont encore, quoiqu'elles pourraient s'en abstraire, afin de se vêtir d'une autorité bien supérieure à celle des règlements. Le Parlement dispose donc d'un pouvoir extrêmement important comme étant le préalable indispensable à toute action d'envergure du Gouvernement. Il peut accepter le cadre dans lequel le Gouvernement se propose d'évoluer ; il peut aussi en faire évoluer les limites. Ainsi, le Parlement, en votant des lois, exerce-t-il déjà sa fonction de contrôle (Chapitre 2). Néanmoins, l'existence du contrat de majorité l'unissant au Gouvernement justifie qu'il collabore pleinement avec ce dernier et qu'il se mette à son service pour la réalisation des objectifs déterminés en commun (Chapitre 1).

Chapitre 1 - Le Parlement donne au Gouvernement les moyens de gouverner efficacement

Tous agissements, toute mise en oeuvre d'une politique, nécessitent leur traduction physique par un texte. Or, ce texte, par son objet même, consiste à exprimer juridiquement en acte des idées politiques ; il sera nécessairement un acte de nature générale et impersonnelle. Selon qu'il émanera formellement d'un organe principalement exécutif ou d'un organe principalement législatif, il sera qualifié de règlement ou de loi. Mais, le fait que la loi émane des représentants directs du peuple confère une autorité toute particulière à cette norme, ce qui lui attribue par conséquent une fonction de principale règle mettant en oeuvre une politique donnée. Pendant longtemps, on a même considéré que le pouvoir de faire les lois était souverain, il n'est qu'à relire John Locke et Jean-Jacques Rousseau pour s'en convaincre. Cependant, à partir du développement du constitutionnalisme, il n'était plus possible de tenir un tel propos, la loi étant, au moins pour principe, soumise au respect de la Constitution. C'est l'idée très bien exprimée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 23 août 1985 : « la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution »³⁶⁵. Il n'en demeure pas moins que ce pouvoir de faire les lois reste l'une des fonctions les plus importantes de l'Etat.

Or, le régime parlementaire étant un régime de collaboration des pouvoirs, il n'est pas marqué par une différenciation très nette des fonctions des différents organes telle qu'on l'énonce habituellement : au pouvoir législatif, le pouvoir de faire les lois ; au pouvoir exécutif, celui de les exécuter. Bien au contraire, plus que par la séparation effective des pouvoirs, la collaboration et le contrôle incessants des pouvoirs se traduisent par la participation de chacun des deux pouvoirs aux activités de l'autre. La fonction législative n'est donc pas exercée par le seul Parlement. Elle est partagée entre celui-ci et le Cabinet. De plus, le Gouvernement étant une émanation du Parlement, ou plus exactement de la majorité parlementaire, « la chair de sa chair »³⁶⁶, cette dernière va faciliter l'oeuvre du Gouvernement, va favoriser la traduction juridique de ses propres idées. Le Parlement n'étant pas l'adversaire du Gouvernement mais au contraire son inspirateur, par l'intermédiaire du *contrat de majorité*, il va se laisser conduire par

³⁶⁵Conseil constitutionnel, 85-197 DC, 23 août 1985, *Rec. Cons. Cons.*, p. 70 sqq. ; FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris : Dalloz, coll. Grands arrêts, 9^e éd., 1997, p. 622 sqq.

³⁶⁶Selon Adolf Kimmel l'expression est de Hugo Preuss. KIMMEL, Adolf, *L'Assemblée nationale sous la V^e République*, Paris : PFNSP, 1991, p. 23. Toutefois, on la trouve aussi chez Walter Bagehot. BAGEHOT, Walter, *La Constitution anglaise*, trad. M. Gaulhiac, Paris : Germer Baillière, 1869, p. 211.

lui. Les ministres vont donc bien constituer « les guides naturels des deux Chambres »³⁶⁷. Le Gouvernement va, selon l'expression de Raymond Poincaré, se mettre « à la tête et non à la remorque de la majorité » pour diriger le travail législatif du Parlement³⁶⁸ (Section 1). Tout ceci, parce que le Gouvernement bénéficie de la confiance de la majorité parlementaire. Parfois même, celle-ci pourra lui permettre de surmonter une opposition ponctuelle d'une minorité agissante (Section 2).

Section 1 - Le pouvoir d'initier le débat parlementaire

Dans le cadre du parlementarisme, le Gouvernement constitue le guide de la majorité parlementaire et partant du Parlement. Guider, cela signifie, « mettre sur la voie », « montrer le chemin ». Pour ce faire, le Gouvernement doit disposer de la faculté d'initier les débats parlementaires. Il va solliciter les moyens nécessaires à la mise en oeuvre de la politique désirée tant par lui que par la majorité (§ 1). Et il sera responsable des succès et des échecs rencontrés. Or, ce principe de responsabilité n'est pas sans conséquence. Le Gouvernement ne doit être responsable que de ses actes et de ce qu'il a consenti, ce dont il est « complice ». Partant, ses projets doivent bénéficier d'une certaine immunité (§ 2).

§ 1 - Le Gouvernement dispose de la faculté d'initier le débat parlementaire

Le Parlement ayant investi le Gouvernement de sa confiance, ce dernier se trouve bénéficiaire d'un certain soutien de la part d'une majorité de parlementaires. Même si ce soutien est d'autant plus effectif que la majorité est soudée, il existera quelle que soit la configuration politique³⁶⁹. Le Gouvernement émanant du Parlement, ce dernier ne sera pas tenté de voir dans le ministère un ennemi³⁷⁰. Bien au contraire, il pourra se laisser entraîner par un Cabinet ayant les mêmes objectifs politiques que lui. C'est ainsi qu'il pourra aisément et sereinement lui

³⁶⁷TODD, Alpheus, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, Paris : Giard et Brière, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1900, t. II, p. 107.

³⁶⁸Cité par JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 713.

³⁶⁹Dans le cas d'une majorité relative, ce soutien est même relativement passif, dans la mesure où il provient de l'absence de participation à des mesures qui entraîneraient la démission du Gouvernement.

³⁷⁰V. BESSON, Emmanuel, Le budget anglais dans ses rapports avec le principe de séparation des pouvoirs, *RPP*, juin 1899, p. 532.

laisser prendre l'initiative du budget (A) et des lois (B), et qu'il discutera des projets gouvernementaux en priorité (C).

A) L'initiative budgétaire

Tant les règles de fonctionnement du régime parlementaire (1) que la tradition française imposaient que l'initiative budgétaire soit réservée à l'exécutif sous la V^e République (2).

1 - L'initiative, monopole de l'exécutif

Le budget est l'acte fondamental de la vie institutionnelle ; sans lui, point d'activités de l'Etat et donc point d'Etat. Lorsque le Parlement vote un budget celui-ci est la traduction de la politique désirée. En régime parlementaire, le Parlement ayant choisi librement de s'en remettre à un cabinet pour mettre en oeuvre sa politique, il est logique que ce dernier ne soit pas extérieur à l'élaboration du budget. Walter Bagehot ne disait pas autre chose lorsqu'il affirmait que « par cela même qu'on confie à un cabinet le pouvoir exécutif, il faut aussi qu'on lui remette le soin de régler les matières financières ; toutes les mesures exigent de l'argent, toute la politique dépend de bonnes finances, et c'est dans le rapport des mesures à prendre avec la politique générale que consiste l'oeuvre du pouvoir exécutif »³⁷¹. L'histoire du consentement à l'impôt depuis la Grande Charte de 1215 ainsi que l'historique de la lente distinction entre les finances de l'Etat et celles du Prince ou du Monarque sont trop connus pour que l'on s'y arrête. On remarquera seulement que la séparation des pouvoirs est née du consentement à l'impôt et qu'ainsi le régime parlementaire va nécessairement se construire sur ce fondement. Le régime parlementaire est, en effet, non seulement un régime de collaboration des pouvoirs, mais aussi un régime de séparation souple entre ceux-ci. Le dosage de l'un et de l'autre entraîne une solution qui pourrait sembler originale s'agissant de l'initiative du budget.

³⁷¹Cité par BOUVIER, Emile, JEZE, Gaston, La véritable notion de la loi et la loi annuelle de finances, *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1897, p. 566. V. BESSON, Emmanuel, Le contrôle des finances de l'Etat, *RPP*, mars 1897, p. 566. Au Royaume-Uni, le budget a toujours été présenté par l'exécutif et jamais une commission parlementaire n'est intervenue afin de faire modifier le projet présenté en séance à la Chambre des Communes. V. MOLINIER, Joël, Aspects juridiques et signification politique de la procédure budgétaire britannique, *RDP*, 1970, p. 976.

Cette originalité pourrait tenir à la responsabilité politique qu'assume le Gouvernement vis-à-vis du Parlement quant à ce budget. Comment pourrait-on juger que le Cabinet est responsable d'un acte dont il n'a pas pris l'initiative ? Cela n'est possible que s'il accepte expressément les propositions des parlementaires. Ainsi, le Gouvernement est-il responsable des lois d'origine parlementaire parce qu'il a consenti à leur adoption. Mais, d'une part, le Parlement aurait mauvaise grâce à censurer un Gouvernement sur la base d'une proposition de loi adoptée par lui-même sans que le Cabinet ait joué des procédés techniques dont il jouit pour permettre son adoption³⁷². D'autre part, on ne peut pas totalement assimiler les lois ordinaires et les lois de finances. En effet, ces dernières représentent le substrat même de l'action gouvernementale, le préalable nécessaire à la réalisation de son programme. Certains auteurs y voient même un « acte général d'administration »³⁷³, un « acte administratif de prévision »³⁷⁴. On ne peut pas, dès lors, estimer que les parlementaires puissent être à l'initiative de la loi de finances car sinon, ils se substitueraient au pouvoir d'appréciation du Gouvernement quant aux besoins financiers de l'ensemble de sa politique. De surcroît, l'ensemble des actes du Gouvernement ayant pour fondement la loi de finances, les ministres seront nécessairement responsables des conséquences de cette loi de finances alors qu'ils n'ont pu présenter au Parlement quels étaient les besoins réels de leur politique. Tant la nature particulière de la loi de finances que son importance primordiale justifient, plus que pour toute autre loi, que son initiative soit réservée au Gouvernement qui en est responsable³⁷⁵. Toutefois, en contrepartie de cette liberté d'initiative, les parlementaires devront disposer d'un solide contrôle de l'emploi des fonds ainsi alloués au Gouvernement³⁷⁶.

Cet agencement, reposant sur la responsabilité politique du Gouvernement, peut sembler être une solution propre au régime parlementaire. Cependant, il n'en est rien. Nombreux sont

³⁷²Dès lors que le Gouvernement a usé de ses prérogatives, autres que l'inscription à l'ordre du jour, pour faire adopter une proposition de loi, il est clair qu'il a ainsi montré sa totale adhésion à la proposition. Dès lors, une censure sur cet objet devient envisageable non seulement juridiquement mais aussi politiquement.

³⁷³ESMEIN, Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris : Sirey, 7^e éd., revue par Henry Nézard, 1921, t. II, p. 423 ; BOUVIER, Emile, et JEZE, Gaston, La véritable notion de la loi et la loi annuelle de finances, *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1897, p. 381 sqq. Dans le même sens, mais plus nuancés, V. LASCOMBE, Michel, et VANDENDRIESSCHE, Xavier, *Les finances publiques*, Paris : Dalloz, coll. Connaissance du droit, série droit public, 3^e éd., 1997, p. 62 sqq.

³⁷⁴JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 803.

³⁷⁵JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Ibid.*, p. 804 sq. ; LEFEBVRE, Charles, *Etude sur les lois constitutionnelles de 1875*, Paris : Marescq, 1882, p. 144.

³⁷⁶Cf. infra. p. 292 sqq.

en effet les régimes présidentiels confiant à l'exécutif le soin de proposer le budget. Ainsi, le cas le plus connu est celui des Etats-Unis d'Amérique où le *Budget and Accounting Act* de 1921 a attribué au Président la présentation du budget³⁷⁷. L'on objectera certainement que les Etats-Unis ne représentent pas véritablement ce modèle théorique du régime présidentiel que l'on imagine. Mais, même les deux Constitutions françaises de 1791 et de 1795, sans aller si loin, disposaient que les ministres ou les membres du Directoire devaient, chaque année, « présenter ... l'aperçu des dépenses » à faire³⁷⁸. La justification de telles dispositions n'est donc plus alors une quelconque responsabilité politique devant le Parlement, mais une double justification essentiellement pratique. D'une part, l'exécutif est mieux placé que le Parlement pour juger des besoins du pays dans la mesure où il peut disposer d'éléments d'information plus nombreux. Comme le disait le rapport sur le règlement des budgets de 1815 et 1816 à la Chambre des pairs : « Le pilote chargé de conduire le bâtiment est le seul juge compétent de la position, de l'étendue qu'il doit donner à ses voiles, parce que, seul, il est placé de manière à bien connaître la force de la direction des vents et des courants qui peuvent entraver ou retarder sa marche »³⁷⁹. D'autre part, si les Chambres devaient discuter du budget à partir d'une feuille blanche, elles seraient bien embarrassées, devant alors construire toute l'architecture du budget. Les Chambres sont toujours mieux à même de discuter et éventuellement bouleverser totalement un projet construit que de créer entièrement un texte à partir d'aucune base.

Les justifications théoriques et pratiques indiquent donc que, dans le cadre du parlementarisme, l'initiative du budget doit appartenir au seul Gouvernement³⁸⁰. C'est bien ainsi que les constituants français ont compris que devait fonctionner le régime parlementaire.

En effet, de la combinaison des articles 16 et 47 de la Charte de 1814 il résulte que le budget était, sous la Restauration, proposé par le Roi. Même si cette solution consistant à conférer au Roi l'initiative des lois et notamment des lois de finances ne semble pas logique au regard des règles du régime parlementaire dans la mesure où l'élément irresponsable de l'exécutif propose la loi, il n'en demeure pas moins que le Parlement était déjà privé de

³⁷⁷GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 1997, p. 293 ; TURPIN, Dominique, *Droit constitutionnel*, Paris : PUF, coll. 1^{er} cycle, 2^e éd., 1994, p. 595 ; AMELLER, Michel, *Parlements. Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans 55 pays*, Paris : PUF, 2^e éd. augmentée et mise à jour, 1966, p. 264 sq.

³⁷⁸Constitution du 3 septembre 1791, Titre III, Chapitre II, Section IV, article 7 ; Constitution du 5 fructidor an III, article 162.

³⁷⁹Cité par STOURM, René, *Le budget*, Paris : Guillaumin, 1900, p. 54.

³⁸⁰V. ETIEN, Robert, La participation de l'opposition au débat budgétaire, *Etudes de finances publiques, Mélanges Paul Marie Gaudemet*, Paris : Economica, 1984, p. 253.

l'initiative du budget. De même, la combinaison des articles 23 et 37 de l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire indique que l'initiative du budget appartenait alors au Gouvernement. Par contre, la Charte de 1830 accordait l'initiative des lois et notamment des lois de finances aux deux Chambres concurremment avec le Roi³⁸¹. Mais, cette règle, qui est en contradiction avec le principe de responsabilité politique du Gouvernement qui s'affirmait à la même époque, ne joua pas en pratique, les Chambres laissant l'initiative du budget au monarque. Sous la III^e République, on en revint à une conception plus conforme aux règles du régime parlementaire. En effet, c'est le Conseil des ministres qui rédigeait un projet de budget puis le soumettait à la Chambre des députés³⁸². Reprenant cette solution, l'article 16 de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose que « l'Assemblée nationale est saisie du projet de budget ».

La proposition de l'acte le plus essentiel de la politique est donc l'oeuvre de l'exécutif, ce qui démontre, une fois de plus, la force du Cabinet dans un régime parlementaire. Mais, ce n'est pas pour autant que le Parlement est privé de tout pouvoir financier. Il pourra notamment rejeter le projet de budget présenté par le Gouvernement et ainsi priver ce dernier des moyens de sa politique, ce qui est assimilable à une rupture du *contrat de majorité*. Nous verrons ultérieurement que, certes la marge de manoeuvre du Parlement est étroite, mais elle existe³⁸³.

2 - L'initiative exécutive, monopole incontesté

L'article 47 de la Constitution de 1958 en disposant que « le Parlement vote les projets de lois de finances... » indique bien que l'initiative du budget appartient au seul Premier ministre. Ce faisant le texte constitutionnel de la V^e République semble en totale harmonie d'une part avec la théorie du régime parlementaire, et, d'autre part, avec les expériences parlementaristes passées.

La similitude entre les dispositions de la Constitution de 1946 et celles de l'article 47 de la Constitution de 1958 est grande dans la mesure où l'emploi de l'expression *projet* permet, à

³⁸¹V. par exemple AUMAITRE, Théophile, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris : Pichon, 1890, p. 123.

³⁸²GAUDEMET, Paul-Marie, et MOLINIER, Joël, *Finances publiques*, t. I : *Budget / Trésor*, Paris : Montchrestien, coll. Domat Droit public, 6^e éd., 1992, p. 227.

³⁸³Cf. infra., p. 261 sqq.

elle seule, de déterminer que le chef du Gouvernement dispose seul de l'initiative de la loi de finances. Ainsi, comme le remarque M. Paul Amselek, le texte de la V^e République perpétue, sur ce point, une tradition, établie depuis 1875. Cependant, la similitude s'arrête là. En effet, l'attribution au président du Conseil de l'initiative du budget consistait bien, plutôt, en la possibilité de présenter « un texte de base (...) servant seulement de point de départ à la discussion parlementaire », laquelle pouvait ensuite totalement modifier le projet³⁸⁴. C'est ainsi, par exemple, que le projet discuté en séance plénière pouvait très bien être celui élaboré par la commission des Finances. La Constitution de la V^e République a, fort judicieusement, empêché cette substitution des textes en interdisant aux commissions parlementaires de soumettre aux assemblées leur propre texte plutôt que le projet du Premier ministre. Cette disposition est heureuse dans la mesure où elle constitue le complément indispensable de l'initiative gouvernementale en matière de loi de finances. En effet, si la commission des Finances avait le pouvoir de réécrire le projet de budget, ce ne serait plus un véritable projet de loi, mais déjà un texte résultant d'une délibération de commission ; l'initiative de la loi de finances appartiendrait, en fait, à la commission des Finances, laquelle est totalement irresponsable, par la suite, du budget qui sera proposé aux Chambres.

Chateaubriand affirmait, dans *De la Monarchie selon la Charte*, que « la formation du budget appartient essentiellement à la prérogative royale. Les Chambres ne doivent pas le modifier, elles doivent l'accepter ou le refuser »³⁸⁵. Il justifiait cette assertion en considérant que si les Chambres modifiaient le projet de budget, les ministres auraient la possibilité de rejeter la responsabilité de ce budget sur les Chambres elles-mêmes. On ne peut totalement accepter cet argument. En effet, d'une part, il fait disparaître le fondement même de l'existence du débat budgétaire. Or, même si le Gouvernement doit demeurer l'auteur du projet de loi de finances, l'intérêt du débat budgétaire est de permettre aux parlementaires de faire prendre conscience au Gouvernement de ce que son projet de budget mérite sur tel ou tel point d'être modifié. D'autre part, la formule de Chateaubriand est inexacte dans la mesure où le Gouvernement dispose, en cas de désaccord sur les modifications apportées au budget par les Chambres, de la faculté de se retirer s'il ne souhaite pas endosser la responsabilité de ce budget.

³⁸⁴AMSELEK, Paul, *Le budget de l'Etat sous la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, 1966, p. 194 sq. et p. 429.

³⁸⁵CHATEAUBRIAND, François-René de, *De la Monarchie selon la Charte*, in *Grands écrits politiques*, Paris : Imprimerie nationale, t. II, 1993, p. 348 sq.

On nous objectera que l'on établit une distinction entre la modification du projet de budget en séance plénière et le remplacement du projet du Gouvernement ou de son chef par celui de la commission des Finances, la première étant permise et même souhaitée puisqu'elle assure la collaboration propre au régime parlementaire, mais le second étant refusé dans le cadre du parlementarisme. Cependant, cette distinction doit être faite. En effet, la situation est différente si la commission des Finances substitue son propre texte au projet initial dans la mesure où l'ensemble des députés n'est pas appelé à se prononcer sur le projet du Gouvernement ou de son chef, mais sur la proposition, sur l'oeuvre de quelques parlementaires lesquels, d'une part ne sont pas responsables devant l'Assemblée, et, d'autre part contrôleront ensuite l'exécution de ce budget par le Gouvernement. Il ne s'agit donc plus ici d'une collaboration des pouvoirs mais d'un mélange des genres entre contrôleur et acteur.

S'agissant de l'initiative de la loi de finances sous la V^e République, on ne peut donc pas parler d'un quelconque déclin du Parlement dans la mesure où le constituant a, d'une part, repris un mécanisme qui existait auparavant, notamment sous les deux Républiques précédentes, et, d'autre part, surtout, mis en place un procédé tout à fait conforme aux attributions normales d'un Parlement en régime parlementaire. Le Parlement actuel est-il aussi bien loti concernant l'initiative des lois ordinaires ?

B) L'initiative des lois

En régime parlementaire, l'initiative des lois doit être partagée entre les parlementaires, d'une part, et le Gouvernement, d'autre part (1). Cependant, cette règle n'entraîne aucune égalité entre ces organes. Les faits le démontrent aisément. Pour autant, les règles du régime parlementaire n'imposent aucunement cette égalité mathématique, bien au contraire. Toutefois, on a pu penser que l'initiative devenait monopolistique ce qui contribuerait au déclin du Parlement si cela était avéré (2).

1 - Une initiative partagée

« Demander à qui doit être confié le droit d'initiative, c'est demander qui connaît le mieux les besoins du pays, ses besoins matériels et moraux, ses instincts, son but, son avenir,

et qui offre le plus de garanties pour cette oeuvre si grande, pour cette sorte de sacerdoce social, la proposition de loi »³⁸⁶. Si l'on suit la démarche préconisée par le Comte Rossi, la réponse semble évidente. Le Gouvernement est le plus à même de déterminer, au regard des réalités rencontrées, les moyens à mettre en oeuvre pour réaliser une politique donnée. En effet, mandaté par le Parlement pour appliquer une politique voulue par lui, il dirige une administration importante pouvant l'informer au mieux des réalités et des problèmes rencontrés dans l'ensemble du pays. Les parlementaires dans leur circonscription, au contraire, s'ils sont confrontés aux réalités, ne le sont qu'à celles de la circonscription qui les a élus ; ils ne peuvent donc apprécier de façon globale les aspirations du pays et les contraintes pesant sur la politique économique et sociale nationale. Le Parlement constitue la volonté politique originelle, tandis que le Gouvernement s'efforce de traduire en actes cette volonté. Pour la traduire le plus fidèlement, sans pour autant oublier les contraintes pouvant peser sur l'action, c'est bien le Cabinet qui doit disposer de l'initiative des lois comme étant placé à la jonction entre l'idée politique et sa réalisation³⁸⁷.

En régime parlementaire, le Parlement ayant confié la réalisation de ses volontés au Gouvernement en l'investissant de sa confiance, il accepte de se laisser guider par lui. Or, comme le relève Georges Burdeau, « un Gouvernement dépourvu de la faculté de légiférer serait aussi désarmé qu'un pilote privé de gouvernail »³⁸⁸. De Serre disait déjà que « proposer la loi, c'est régner, c'est gouverner »³⁸⁹. De même, Maurice Hauriou écrivait que « L'initiative du projet de loi sera prise normalement par le pouvoir exécutif, parce que c'est au pouvoir responsable du passage à l'exécution que revient l'initiative de la mise en train d'une procédure qui doit aboutir à une décision exécutoire »³⁹⁰. Il ne faut pas oublier, en effet, que le Gouvernement devra répondre devant le Parlement des mesures adoptées. Il est donc préférable, pour que la responsabilité du Gouvernement soit réelle, que cette responsabilité porte sur des textes d'origine gouvernementale. Ce qui était vrai pour le budget, le demeure s'agissant des

³⁸⁶ROSSI, Pellegrino, *Cours de droit constitutionnel*, Paris : Guillaumin, t. IV, 1867, p. 141.

³⁸⁷V. ROSSI, Pellegrino, *Ibid.*, p. 228 ; SIMONDE DE SISMONDI, J.C.L., *Examen de la constitution française*, Paris : Treutel et Würtz, 1815, p. 52 sqq. ; MICHON, Louis, *L'initiative parlementaire en France depuis 1789*, *RDP*, 1896, tome 6, p. 73 sq. ; BIGNON, Paul, *De l'initiative financière chez les Anglais*, Thèse Paris, Larose, 1901, p. 16 ; DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, t. IV, Paris : Fontemoing, 2^e éd., 1924, p. 305 ; MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris : Giard, 1931, p. 164.

³⁸⁸BURDEAU, Georges, *La fonction gouvernementale*, *RPP*, décembre 1946, p. 212.

³⁸⁹Cité par DUVERGIER DE HAURANNE, Prosper, *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*, Paris : Paulin, nouvelle éd. augmentée d'une nouvelle préface, 1847, p. 41.

³⁹⁰HAURIOU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 2^e éd., 1929, p. 352.

lois ordinaires. Cela ne signifie pas que le contrat de majorité suppose l'abandon du droit d'initiative ; il traduit la recherche d'un but commun pour laquelle toutes les énergies sont mobilisées. Le Gouvernement ayant pour tâche de mettre en oeuvre cette politique, il se voit investi d'un très large pouvoir d'initiative. L'initiative parlementaire n'en devient plus alors que résiduelle puisqu'elle ne jouera que pour pallier les insuffisances du Cabinet au regard des attentes des parlementaires et lorsque le Gouvernement acceptera de supporter la responsabilité d'une proposition de loi devenue loi. A défaut, le Cabinet devra mettre en oeuvre les pouvoirs dont il dispose pour s'opposer au vote de la proposition et, si, malgré tout, celle-ci est votée, il devra soit se soumettre, soit se démettre. C'est la raison pour laquelle, en régime parlementaire, « en principe, le Parlement ne vote guère que les lois demandées ou acceptées par le Gouvernement, issu de la majorité. Les ministres les ont suivies assidûment ; ils ont entendu les discussions, ils savent ce que les Chambres ont voulu. Ils ont signalé les écueils, dénoncé les erreurs de fond et les vices de forme, et si finalement la loi, telle qu'elle est votée leur déplait trop, ils cèdent à d'autres la responsabilité de l'exécution »³⁹¹. Ceci expliquera pourquoi l'initiative habituelle appartient, en régime parlementaire, au Gouvernement. L'initiative parlementaire, loin d'être niée, n'apparaît plus que comme « garantie contre l'inertie ou la mauvaise volonté du pouvoir exécutif »³⁹².

Il reste un dernier argument, surabondant, justifiant la détention de l'initiative habituelle des lois par le Gouvernement, c'est la collaboration des pouvoirs que suppose le régime parlementaire. Il nous semble que l'initiative de la loi constitue une participation du Gouvernement au pouvoir législatif. Cependant, tous les auteurs ne considèrent pas l'initiative comme faisant partie du pouvoir législatif lui-même. Ainsi, Raymond Carré de Malberg ou Edouard Fuzier-Herman estiment-ils qu'il s'agit en réalité simplement d'une mise en

³⁹¹MOREAU, Félix, Régime parlementaire et principe représentatif, *RPP*, février 1901, p. 353 sq. V. également : MOREAU, Félix, *Pour le régime parlementaire*, Paris : Fontemoing, 1903, p. 152 sq. ; BERLIA, Georges, Les propositions parlementaires de révision constitutionnelle, *RDP*, 1950, p. 681. De ce point de vue, Benjamin Constant se méprenait lorsqu'il estimait que le Gouvernement n'exercerait « presque jamais son initiative », laissant aux Chambres la proposition de la loi. CONSTANT, Benjamin, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France*, Paris, 1815, in *Cours de politique constitutionnelle*, Paris : Guillaumin, 2^e éd., 1872, t. I, p. 69.

³⁹²MICHON, Louis, *L'initiative parlementaire et la réforme du travail législatif*, Paris : Marescq, 1898, p. 5 ; MICHON, Louis, L'initiative parlementaire en France depuis 1789, *RDP*, 1896, tome 6, p. 73 sq. V. également : CHATEAUBRIAND, François-René de, *De la Monarchie selon la Charte*, in *Grands écrits politiques*, Paris : Imprimerie nationale, t. II, 1993, p. 333 ; BERGERET, Gaston, *Principes de politique*, Paris : Librairie illustrée, sd., p. 300 sqq.

mouvement du pouvoir législatif³⁹³. Cette distinction apparaît byzantine et il faudrait s'interroger alors sur la nature réelle de l'initiative en matière législative. Il va de soi qu'il ne s'agit pas d'une attribution judiciaire ; l'initiative des lois aurait-elle alors une nature exécutive ? Au sens strict de l'expression, le pouvoir exécutif est le pouvoir chargé d'exécuter les lois. En quoi, la proposer participerait-il de son exécution ? On doit donc convenir avec Félix Moreau que faute de trouver une autre nature à ce pouvoir d'initiative, on doit lui reconnaître une nature législative, au moins par défaut³⁹⁴. Si donc, l'initiative de la loi est bien de nature législative, en déposant des projets de lois sur les bureaux des assemblées, le Gouvernement collabore à l'exercice du pouvoir législatif, comme le Parlement participe au pouvoir exécutif en votant la loi de finances ou les lois autorisant la ratification des traités, caractéristique naturelle du régime parlementaire.

Il résulte de ce qui précède que, dans le cadre du parlementarisme, le Gouvernement est véritablement un organe de législation dans la mesure où il dispose de l'initiative habituelle des lois. Mais, l'on est en droit de se demander si la V^e République n'a pas intégré cette règle du régime parlementaire de façon trop absolue.

2- Un partage léonin

En régime parlementaire, le Parlement laisse le Gouvernement agir sous contrôle. Le Gouvernement va donc disposer d'une large initiative des lois. Le partage opéré entre les initiatives gouvernementales et les initiatives parlementaires est donc véritablement léonin dans un régime parlementaire. A cet égard, le constat qui peut être fait de la V^e République (b) s'écarte peu de celui tiré de l'histoire ou du droit comparé (a).

a) Le partage dans les régimes parlementaires

α) En France

³⁹³FUZIER-HERMAN, Edouard, *La séparation des pouvoirs d'après l'histoire et le droit constitutionnel comparé*, Paris : Marescq, 1880, p. 330 sq.

³⁹⁴MOREAU, Félix, L'initiative parlementaire, *RDP*, 1901, tome 15, p. 254.

La Charte de 1814 réservait au monarque l'initiative des lois (article 16) et, ainsi que le relève l'abbé de Montesquiou, « le Roi considère cette prérogative comme un *fleuron de sa couronne* »³⁹⁵. Cette situation n'était pas conforme aux règles du régime parlementaire qui prônent le partage de l'initiative des lois, la collaboration entre les pouvoirs. Mais, il y avait, dans l'article 19 de la Charte, toute la potentialité d'une évolution parlementariste. Ce dernier disposait en effet que « les chambres ont la faculté de supplier le Roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit, et d'indiquer ce qu'il leur paraît convenable que la loi contienne ». Cette disposition, suggérée par le Comte Vimar et proposée par Ferrand à la commission chargée de rédiger la Charte constitutionnelle, permit aux Chambres de conquérir peu à peu le droit d'initiative législative³⁹⁶. Sous l'impulsion de quelques esprits, comme Lanjuinais, la supplique au Roi fut de plus en plus considérée comme formelle, et l'initiative parlementaire comme un droit³⁹⁷. La Charte de 1830 entérine cette évolution en conférant aux deux Chambres, concurremment avec le Roi, le droit de proposer la loi (article 15). Cependant, la reconnaissance de ce droit ne signifie pas que les Chambres en usaient abondamment. L'initiative royale demeurait la règle.

Sous les III^e et IV^e Républiques, les textes sont, relativement à l'initiative des lois, de parfaites applications des principes du régime parlementaire en instaurant un partage de cette initiative entre l'exécutif et le législatif. Seule l'attribution de ce pouvoir au Président de la République, par l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, s'en écarte dans la mesure où elle revient à confier ce pouvoir à une autorité irresponsable³⁹⁸, mais ce défaut est pallié par l'institution du contreseing. Les Chambres usèrent de cette prérogative avec frénésie. Emile Larcher relève que de 1889 à 1893, il était déposé à la Chambre des députés, en moyenne, 1,6 propositions de loi par séance ! Et même, de 1893 à 1895, ce chiffre s'élevait à 2,4³⁹⁹. M.

³⁹⁵Cité par CLAUSEL DE COUSSERGUES, Jean-Claude, *Considérations sur l'origine, la rédaction, la promulgation et l'exécution de la Charte*, Paris : A. Pihan Delaforest, 1830, p. 118 sq.

³⁹⁶V. MICHON, Louis, L'initiative parlementaire en France depuis 1789, *RDP*, 1896, tome 6, p. 104 ; BASTID, Paul, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris : Sirey, 1954, p. 62 ; ROSANVALLON, Pierre, *La monarchie impossible. Les chartes de 1814 et de 1830*, Paris : Fayard, coll. Histoire des constitutions de la France, 1994, p. 40.

³⁹⁷LANJUINAIS, *Constitutions de la nation française, avec un essai de traité historique et politique sur la Charte et un recueil de pièces corrélatives*, Paris : de Baudouin, 1819, p. 200. Voir également : FRITOT, Albert, *Esprit du droit et ses applications à la politique et à l'organisation de la monarchie constitutionnelle*, Paris : Pochard, 1824, p. 182 ; MACAREL, Louis-Antoine, *Éléments de droit politique*, Paris : Nève, 1833, p. 187.

³⁹⁸JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 732.

³⁹⁹LARCHER, Emile, *L'initiative parlementaire en France*, Paris : Arthur Rousseau, 1896, p. 198. V. également : MICHON, Louis, *L'initiative parlementaire et la réforme du travail législatif*, Paris : Marescq, 1898, p. 194 sqq. ;

Jean-Marie Cotteret établit, lui, que, sous la IV^e République, trois propositions de lois étaient déposées chaque jour sur le bureau de l'Assemblée nationale⁴⁰⁰. Ces chiffres, hors de proportion avec la quantité possible de travail d'une assemblée législative, l'examen de l'ensemble de ces propositions s'avérant impossible, suscitèrent de nombreuses volontés de limitation de ce droit d'initiative⁴⁰¹. L'on évoqua même à ce sujet l'exemple des athéniens qui ne permettaient de présenter des propositions de lois qu'une fois par an⁴⁰². Toutefois, ces chiffres impressionnants ne doivent pas faire illusion. En effet, sur les 873 propositions de lois déposées pendant la V^e législature (1889-1893), seulement 138 ont été définitivement adoptées par la Chambre des députés, ce qui ne représente que 15,8% d'entre elles⁴⁰³. Quant à la IV^e République, elle révèle que 29,5 % des lois adoptées étaient d'origine parlementaire, ce qui est plus élevé, on le verra, que sous la V^e République. Mais, le taux de réussite des propositions de lois était plus faible qu'il ne l'est actuellement puisque seulement 6,4 % des propositions ont été adoptées.

β) A l'étranger

Il nous faut, bien entendu, débiter cette comparaison avec les régimes étrangers par la Grande-Bretagne, pays où sont nées les institutions parlementaires. Dans ce pays, le Cabinet est véritablement le guide de la Chambre des Communes. Le lien de confiance unissant cette dernière et le Cabinet est rendu tellement fort par la combinaison des conventions de la constitution et des caractéristiques du système politique que les membres de la majorité à la Chambre des Communes peuvent réellement être considérés comme étant au service du Gouvernement. La discipline de vote régnant dans les partis britanniques a encore renforcé ce sentiment. La conséquence de tout ceci est que le Cabinet dispose des moyens politiques à la fois pour faire adopter ses projets et pour faire repousser les initiatives qu'il n'agrée pas. On peut en conclure, comme le Comte de Franqueville, que « les lois ne sont, en somme, que

THUILLIER, Paul, *Le fonctionnement du régime parlementaire en France et en Angleterre. Critiques formulées contre le règlement intérieur de la Chambre des députés française et réformes qu'on a proposées*, Lyon : Legendre, 1899, p. 38 sqq.

⁴⁰⁰COTTERET, Jean-Marie, *Le pouvoir législatif en France*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1962, p. 46.

⁴⁰¹V. CATTA, *Le régime représentatif en France*, Paris : Lecoffre, 1890, p. 184 ; SIMON, Jules, *Le régime parlementaire en 1894*, RPP, juillet 1894, p. 14 ; D'EICHTHAL, *Souveraineté du peuple et Gouvernement*, Paris : Félix Alcan, 1895, p. 245.

⁴⁰²PRINS, Adolphe, *La démocratie et le régime parlementaire*, Bruxelles : Librairie européenne C. Muquardt, Paris : Guillaumin, 1884, p. 115.

⁴⁰³LARCHER, Emile, *L'initiative parlementaire en France*, Paris : Arthur Rousseau, 1896, p. 200.

l'expression de la volonté du Cabinet qui dirige les affaires »⁴⁰⁴. Il existe donc, en Grande-Bretagne, un quasi-monopole de l'initiative législative au bénéfice du Cabinet qui pousse même Alfred Naquet à considérer que « le fait qu'un *bill* émané de l'initiative privée et devenu loi, sans avoir été préalablement adopté par le ministère, est tellement rare, qu'on peut poser en thèse générale que les choses ne se passent jamais ainsi »⁴⁰⁵. Sans aller si loin, on peut, néanmoins, relever que la part des propositions de lois dans le nombre total de lois adoptées n'est que légèrement plus importante en Grande-Bretagne qu'elle ne l'est en France⁴⁰⁶. Cela s'explique à la fois par le bipartisme et la discipline régnant dans les partis britanniques. Cependant, cela n'exclut pas que le Cabinet puisse subir une défaite sur un scrutin législatif. Ainsi, le cabinet Major vit-il, le 22 juillet 1993, son projet concernant le volet social du traité de Maastricht repoussé par 324 voix contre 316⁴⁰⁷.

Les proportions sont à peu près équivalentes dans les autres régimes parlementaires européens. Que ce soit en Belgique, au Luxembourg, au Danemark ou aux Pays-Bas, les initiatives parlementaires parviennent peu souvent à devenir loi⁴⁰⁸. Et, au contraire, les projets présentés par l'exécutif constituent presque la totalité des lois adoptées. M. Jean-Claude Colliard remarque même qu'aux Pays-Bas sur l'ensemble des lois adoptées de 1945 à 1967, une seule fut à l'origine une proposition de loi⁴⁰⁹ ! En Norvège, lorsqu'un député désire déposer une proposition de loi, il la remet préalablement au Gouvernement afin que ce dernier lui donne son avis. Cet avis n'a certes pas valeur obligatoire, mais ses conclusions sont le plus souvent acceptées par le député⁴¹⁰.

⁴⁰⁴DE FRANQUEVILLE, Amable Charles, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, t. I, *Le Gouvernement*, Paris : J. Rothschild, 1887, p. 564.

⁴⁰⁵NAQUET, Alfred, *Questions constitutionnelles*, Paris : E. Dentu, 1883, p. 67.

⁴⁰⁶Ainsi, de 1979 à 1996, 24,1 % des lois adoptées provenaient de l'initiative des membres de la Chambre des Communes. Ces informations nous ont été fournies par les services de la Chambre des Communes.

⁴⁰⁷V. *Le Monde*, 24 juillet 1993, p. 1. Ce cas reste néanmoins exceptionnel. S'agissant des amendements, il arrive plus couramment que ceux de l'opposition soient adoptés malgré l'opposition du Cabinet. En ce sens, V. *Le Monde*, 8 décembre 1994, p. 5 ; *Le Monde*, 10 mars 1993, pp. 1 et 28. Le cas du cabinet Wilson au printemps 1974 est encore plus éclairant dans la mesure où, bien qu'il soit minoritaire, il parvint à se maintenir environ six mois.

⁴⁰⁸V. par exemple FUSILIER, Raymond, *Les monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)*, Paris : Les éditions ouvrières, 1960, p. 35. En Espagne, les lois d'origine parlementaire ne représentaient que 14,5 % des lois adoptées par les Cortes générales de 1986 à 1993.

⁴⁰⁹COLLIARD, Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris : PFNSP, 1978, p. 244 sqq. Selon les chiffres que nous possédons, établis sur les dix dernières années, les lois d'origine parlementaire adoptées par le Parlement néerlandais représentent moins de 2 % du nombre total de lois adoptées par lui.

⁴¹⁰V. AMELLER, Michel, *Parlements. Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans 55 pays*, Paris : PUF, 2^e éd. augmentée et mise à jour, 1966, p. 165. De 1993 à 1996, les

Seule l'Italie semble échapper à ce constat chiffré de la faiblesse des propositions de lois. En effet, 51,8 % des lois adoptées de 1983 à 1994 étaient d'origine parlementaire⁴¹¹. L'explication tient sans doute à l'éclatement de ses structures partisans qui, d'une part, affaiblit le Gouvernement et, d'autre part, favorise les initiatives individuelles à caractère oecuménique.

En dehors du cas italien, on observe dans les régimes parlementaires européens qu'une très large part de l'initiative des lois est laissée au Gouvernement et que les propositions de lois sont peu nombreuses à aboutir. La V^e République ne se distingue pas sur ce point des autres régimes parlementaires.

b) Le partage sous la V^e République

« Il va sans dire que les membres privés de la législature ont le droit de proposer des mesures mêmes importantes, mais il faut pour cela le consentement et la coopération du Gouvernement, car tant que ce dernier possède la confiance des chambres, il a le droit et le devoir de surveiller la législation et la majorité ne peut pas, sans lui signifier son congé, lui refuser les moyens d'accomplir ce devoir »⁴¹². Ce jugement de Pierre Basile Mignault, la V^e République semble l'avoir appliqué à la lettre. Il n'est qu'à examiner les statistiques relatives à l'origine des lois adoptées sous la V^e pour s'en convaincre.

α) Constat chiffré

Année	Lois promulguées⁴¹³	Projets	Propositions
--------------	---------------------------------------	----------------	---------------------

propositions de lois déposées par les parlementaires norvégiens ne représentent que 10,9 % des lois adoptées par le Stortinget.

⁴¹¹Le taux de réussite des propositions de lois s'établit dans ce pays, et pour cette période, à 16,7 %, ce qui constitue la proportion la plus importante des régimes parlementaires. Ces données nous ont été fournies par la Chambre des députés italiens.

⁴¹²MIGNAULT, Pierre Basile, *Manuel de Droit parlementaire ou Cours élémentaire de Droit constitutionnel*, Montréal : Périard, 1889, p. 147 sq.

⁴¹³Le nombre de lois promulguées ne correspond pas nécessairement à la somme des projets et des propositions dans la mesure où une loi peut résulter de l'examen combiné de plusieurs propositions, de plusieurs projets, voire de projets et de propositions.

	Total (I)	hors lois à initiative réservée ⁴¹⁴ (II)	Total	Proportion / à I	Proportion / à II	Total	Proportion / à I	Proportion / à II
1978	84	48	76	90,5 %	83,3 %	12	14,3 %	25 %
1979	93	60	84	90,3 %	85 %	11	11,8 %	18,3 %
1980	86	45	73	84,9 %	71,1 %	15	17,4 %	33,3 %
1981	57	27	54	94,7 %	88,9 %	6	10,5 %	22,2 %
1982	111	68	103	92,8 %	82,4 %	15	13,5 %	22,1 %
1983	112	75	109	97,3 %	96 %	18	16,1 %	24 %
1984	115	77	107	93,0 %	89,6 %	9	7,8 %	11,7 %
1985	103	55	101	98,1 %	96,4 %	4	3,9 %	7,3 %
1986	70	53	63	90 %	86,8 %	7	10 %	13,2 %
1987	91	56	72	79,1 %	66,1 %	19	20,9 %	33,9 %
1988	75	43	64	85,3 %	74,4 %	14	18,7 %	32,6 %
1989	81	50	76	93,8 %	90 %	10	12,3 %	20 %
1990	108	64	97	89,8 %	82,8 %	16	14,8 %	25 %
1991	93	59	82	88,2 %	81,4 %	18	19,4 %	30,5 %
1992	88	60	85	96,6 %	95 %	6	6,8 %	10 %
1993	79	50	71	89,9 %	84 %	14	17,7 %	28 %
1994	129	62	121	93,8 %	87,1 %	11	8,5 %	17,7 %
1995	62	36	54	87,1 %	77,8 %	11	17,7 %	30,6 %
1996	107	66	89	83,2 %	72,7 %	20	18,7 %	30,3 %
1997	66	24	55	83,3 %	54,2 %	12	18,2 %	50 %
Total	1810	1078	1636	90,4 %	83,9 %	248	13,7 %	23,0 %

(Statistiques établies sur la base du *Journal officiel*)

Ce tableau indique très nettement la faiblesse numérique des lois d'origine parlementaire. En effet, 90,4 % des lois adoptées sous la V^e République sont à l'origine des projets établis par le Gouvernement. On peut donc dire que la quasi-totalité des lois est d'origine

⁴¹⁴Nous regroupons ici les différentes lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale, les lois de programmation militaire et les lois autorisant la ratification ou l'approbation d'une convention internationale.

gouvernementale, que le Gouvernement dispose d'un quasi monopole de fait. Certes, en régime parlementaire, le Parlement laisse l'initiative au Gouvernement, certes, il se met à la disposition du Cabinet, mais l'on peut se demander si les parlementaires français n'ont pas trop intériorisé cette fonction, au détriment de leurs propres initiatives. Cette hypothèse est, en partie, vérifiée à l'aune des différentes comparaisons établies précédemment. En effet, la proportion de lois d'origine parlementaire adoptées sous la V^e République est légèrement inférieure à celle que l'on peut trouver au Royaume-Uni, en Belgique, au Luxembourg, au Danemark et, bien sûr, en Italie. Cependant, elle est équivalente à celle observée en Espagne et même supérieure à celle constatée en Norvège et, surtout, aux Pays-Bas⁴¹⁵.

Mais, plus encore, on peut estimer la possibilité pour les parlementaires de déposer des propositions efficaces, c'est-à-dire qui aboutiront au vote d'une loi, au taux de réussite de celles-ci. En comparant le taux de réussite des propositions par rapport à celui des projets, on obtient des résultats encore très favorables aux projets. Ainsi, si, à quelques exceptions près concernant des projets retirés, l'ensemble des projets de loi est adopté⁴¹⁶, le taux de réussite des propositions est, lui, très faible (8,7 %). Cet écart n'est ni surprenant, ni incohérent. En effet, il s'explique par la nature différente des fonctions respectives du Gouvernement et de la majorité parlementaire. Dans le cadre du parlementarisme, le Cabinet doit mettre en oeuvre une politique ; la majorité parlementaire doit lui donner les moyens de l'accomplir et non lui imposer d'autres textes, c'est-à-dire d'autres objectifs politiques. En revanche, lorsque la majorité parlementaire ne soutient pas le Gouvernement sur un projet de loi, celui-ci ne prend pas le risque de subir un vote négatif des assemblées ; il retire son projet devant l'hostilité des parlementaires. Ainsi, M. Lionel Jospin retira-t-il, le 1^{er} juillet 1998, le projet de loi relatif à la modification du mode de scrutin pour les élections européennes en raison de l'opposition qu'il provoquait de la part d'une partie de la coalition majoritaire (Parti communiste et Verts) et de la droite parlementaire⁴¹⁷.

Cependant, ce tableau révèle aussi de grandes disparités selon les années. Plusieurs explications peuvent être avancées. D'abord, le taux de réussite des propositions de lois est

⁴¹⁵Pour les chiffres, Cf. supra., p. 152 sqq.

⁴¹⁶Ces projets peuvent être adoptés dans l'année de leur dépôt ou les années suivantes.

⁴¹⁷V. *Le Monde*, 3 juillet 1998, p. 1 sqq. M. Michel Rocard avait déjà dû retirer un projet de réforme du mode de scrutin des élections régionales pour les mêmes raisons, le 17 avril 1991. V. sur ce point CHIROUX, René, Comment gouverner sans majorité parlementaire ?, *Rev. adm.*, 1991, p. 183.

beaucoup plus homogène que la proportion de lois adoptées qu'elles peuvent représenter (seule l'année 1983 échappe à ce constat). Donc, en réalité, s'il y a plus de propositions de lois adoptées certaines années, c'est, notamment, parce que le nombre de propositions de lois déposées est lui-même plus important. De plus, la proportion de propositions adoptées dépend également du nombre de lois adoptées chaque année (hors lois dont l'initiative est réservée au Premier ministre par la Constitution). Plus ce nombre est faible, plus la proportion de propositions est importante. Seules les années 83 et 85 échappent à cette analyse. Ensuite, il convient de remarquer que le pourcentage de propositions de lois chute de façon notable lorsque le Premier ministre est très étroitement lié au Président de la République et ne dépend pas essentiellement de l'Assemblée nationale. Ainsi, c'est sous les gouvernements de M. Laurent Fabius et Mme Edith Cresson que la proportion de propositions de lois adoptées est la plus faible. Enfin, il ne faut pas négliger l'aspect conjoncturel de ces chiffres, ce qui peut expliquer également certaines variations.

β) Limites du constat chiffré

La simple lecture de ces chiffres ne peut, à elle seule, traduire la réalité de l'initiative des lois sous la V^e République. M. Philippe Séguin va même plus loin en considérant que « la répartition entre les textes d'origine parlementaire et d'origine gouvernementale » n'est pas « le critère de l'efficacité parlementaire »⁴¹⁸. Quatre limites à ces chiffres apparaissent en effet.

Premièrement, les propositions de lois n'ont pas toutes pour but d'aboutir. Les parlementaires déposent parfois des propositions ayant pour objet de satisfaire quelque groupe d'électeurs ; ceux de l'opposition déposent souvent des propositions de lois dont le but est, seulement, d'éclairer l'opinion sur leur volonté politique, sur leur programme. Ainsi, M. Yves Michel constate-t-il qu'avant l'alternance de 1981 les parlementaires du groupe socialiste déposèrent plusieurs propositions de lois portant, par exemple, sur la décentralisation ou sur l'impôt sur les grandes fortunes. L'objectif de ces propositions n'est pas d'être votées immédiatement, elles se contentent de « traduire officiellement un programme de parti »⁴¹⁹. Or,

⁴¹⁸Cité par BEAUGE, Stéphan, La réforme parlementaire Séguin (1993/1994), *RRJ, Droit Prospectif*, 1995, p. 957 sq.

⁴¹⁹MICHEL, Yves, Les initiatives parlementaires, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 92. V. également CAMBY, Jean-Pierre, et SERVENT, Pierre, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris : Montchrestien, coll. Clefs / Politique, 3^e éd., 1997, p. 61.

il est évident que la majorité parlementaire ne va pas adopter le programme politique de l'opposition. Le phénomène majoritaire a considérablement accru cette tendance qui aboutit à ce que les propositions de l'opposition n'ont, peu ou prou, aucune chance d'aboutir. Ceci explique en partie le faible taux de réussite des propositions de lois⁴²⁰. Par contre, on pourrait imaginer qu'une fois l'alternance réalisée ces propositions soient inscrites à l'ordre du jour des assemblées et votées. Pourtant, il n'en est rien et c'est le Gouvernement qui réinvestit ce champ d'idées en présentant des projets de lois en ce domaine. Ainsi, par exemple, les propositions socialistes de 1979-1980 tendant à la suppression de la Cour de sûreté de l'Etat⁴²¹, portant décentralisation de l'Etat⁴²² ou portant création d'un impôt sur la fortune⁴²³ ont-elles été abandonnées au profit de projets de lois. Cela dénote un certain mépris pour la proposition de loi, mais aussi d'une véritable collaboration entre les parlementaires et le Gouvernement.

Deuxièmement, il ne faut pas négliger cette collaboration existant entre le Gouvernement et la majorité parlementaire, sa majorité parlementaire. Lorsque le Premier ministre dépose un projet de loi sur le Bureau d'une assemblée, il n'est pas seulement, et pas toujours, le fruit du travail des services administratifs et politiques d'un ou de plusieurs ministères. Il est aussi la résultante d'un dialogue fructueux entre le Gouvernement et les parlementaires de la majorité qui peut entraîner des modifications sensibles au texte originel, issu des cabinets ministériels⁴²⁴. Ainsi, René Capitant indique-t-il qu'une loi d'amnistie avait été imposée par le groupe U.N.R. au Gouvernement qu'il soutenait, mais que, « pour rester dans une certaine tradition », la proposition de loi avait été transformée en projet⁴²⁵.

⁴²⁰Relevons, cependant, que, de 1973 à 1997, les députés de la majorité ont déposé plus de propositions de lois que ceux de l'opposition (3632 contre 2707). On pourrait penser qu'il s'agit là de la traduction d'un certain fatalisme. Ce fatalisme est sans aucun doute un facteur explicatif, mais il peut aussi expliquer le peu d'entrain des députés de la majorité lorsque celle-ci est de « gauche ». En effet, on constate que les députés de « droite » déposent toujours plus de propositions de lois, qu'ils soient dans l'opposition ou qu'ils soutiennent le Gouvernement. Cf. Annexe 2.

⁴²¹*JO, Doc. AN*, 18 décembre 1980, n° 2210.

⁴²²*JO, Doc. AN*, 20 décembre 1979, n° 1557.

⁴²³*JO, Doc. AN*, 14 mai 1980, n° 1706.

⁴²⁴V. ENA, Promotion René Char (1993-1995), *Le travail gouvernemental*, Paris : La Documentation française, 1996, t. II, p. 820. De nombreuses réunions ont lieu entre la majorité parlementaire et le Gouvernement ou le Premier ministre lors desquelles les sentiments de chacun sont exprimés librement, ce qui facilite la prise en compte par le Gouvernement des aspirations de sa majorité. V. CHARLOT, Jean, *Le Président et le parti majoritaire : du gaullisme au socialisme, RPP*, juillet 1983, p. 40. Cette collaboration entre le Gouvernement et les parlementaires de la majorité est particulièrement nette en Allemagne. V. LE DIVELLEC, Armel, *La variante allemande, Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 38 sqq.

⁴²⁵V. Association française de science politique, *Le parlementarisme peut-il être limité sans être annihilé ?*, *Entretiens du samedi*, n° 4, 1965, p. 33 sq.

Ensuite, il faudrait, pour éviter une lecture erronée des chiffres, défalquer du nombre total de lois adoptées, les lois de finances et les lois autorisant la ratification d'une convention internationale lesquelles résultent nécessairement d'un projet de loi. On obtient alors la proportion suivante : 248 propositions de lois sont à l'origine des 1078 lois promulguées de 1978 à 1997, ce qui fait une proportion de 23 %. Certes, certaines lois résultent de la jonction de plusieurs propositions de lois, ce qui augmente leur part, mais, même en comptabilisant la part des propositions de lois en retirant celle des projets (83,9 %), on parvient à une proportion de propositions de lois de 16,1 %. Ainsi, quand bien même les chiffres demeurent-ils défavorables aux propositions de lois, la proportion des propositions dans le nombre total de lois adoptées apparaît néanmoins loin d'être négligeable.

Enfin, en sens inverse, il arrive également que le Gouvernement suggère aux parlementaires de la majorité de déposer certaines propositions de lois, ce qui permet certes de contourner le passage obligé par le Conseil d'Etat et le Conseil des ministres, mais ce qui soumet ces textes au contrôle de recevabilité financière. Ainsi, la proposition de loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, en date du 8 juin 1993, avait-elle été suggérée par le ministre de la Recherche et de l'Enseignement supérieur, M. François Fillon, à MM. Barrot et Bourg-Broc⁴²⁶.

Quand bien même ces chiffres sont donc à relativiser, il n'en demeure pas moins que la part laissée à l'initiative des lois est, sous la V^e République assez faible. Cependant, il résulte de ce qui précède que la V^e République ne se distingue pas des autres régimes parlementaires en ne conférant pas aux propositions de lois une place très enviable⁴²⁷. Demeurant dans les limites des règles du régime parlementaire, on ne peut déduire du simple constat de la faiblesse numérique des propositions de lois dans le nombre total de lois adoptées que le Parlement de la V^e République est en déclin. Par contre, il faut bien constater qu'il y a, de plus en plus, un déclin

⁴²⁶*JO, Doc. AN, 1993, n° 311.* Le texte adopté par les deux Chambres fit ensuite l'objet d'une déclaration d'inconstitutionnalité. V. ENA, Promotion René Char (1993-1995), *Ibid.*, p. 821. Pour un autre exemple, n'ayant pas été converti en loi celui-ci, à savoir la proposition de M. Pierre Mazeaud en matière de prescription des abus de biens sociaux, V. CHRESTIA, Philippe, La rénovation du Parlement, une oeuvre inachevée, *RFDC*, 1997, p. 321.

⁴²⁷Au surplus des chiffres exposés, une enquête de l'Union inter-parlementaire retrace à la fois la proportion de projets et de propositions et le taux de réussite de chacun dans un très grand nombre de pays. V. BENVENUTO, Silvio, Les rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement dans la création des textes de lois, *JCP*, n° 170, 1995, p. 145 sqq.

de l'initiative politique, gouvernementale ou parlementaire, au profit d'initiatives prenant certes la forme d'un projet de loi mais étant en fait des projets établis par la société civile ou par des spécialistes extérieurs aux organes politiques. On ne compte plus les accords professionnels soumis au Parlement dans le secret espoir qu'ils ne soient pas modifiés par lui ; ceux-ci comportent même parfois une « clause d'autodestruction » en cas de modifications lors du débat parlementaire⁴²⁸. On peut également prendre l'exemple de la loi du 31 décembre 1987 réformant le contentieux administratif, laquelle fut préparée par le Vice-président du Conseil d'Etat lui-même et les débats démontrèrent que les conseillers d'Etat n'entendirent pas que le projet soit modifié⁴²⁹. Le Parlement n'est bien plus alors qu'une Chambre d'enregistrement. Avec de tels projets de lois on peut donc effectivement parler d'un déclin du Parlement, mais, d'une part, ce n'est pas le Gouvernement qui en profite, qui lui-aussi est destitué de sa fonction décisionnelle, et, d'autre part, ce déclin a lieu au regard de la théorie du régime parlementaire et non au regard des expériences passées puisque, sous la III^e République déjà, ce genre de lois existait⁴³⁰.

Mais, pour que ces initiatives, qu'elles soient gouvernementales ou parlementaires, deviennent lois, encore faut-il qu'elles passent par le filtre de l'ordre du jour des assemblées.

C) L'ordre du jour

La question de la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées parlementaires est loin d'être une question secondaire. Selon Eugène Pierre, il y a « peu d'actes qui influent d'une façon aussi directe sur la vitalité intérieure des Assemblées et sur leur bon renom extérieur »⁴³¹.

⁴²⁸BELORGEY, Jean-Michel, Les relations entre Parlement, partis et Gouvernement, *Après-demain*, n° 373, avril 1995, p. 20. Ce fut également le cas, par exemple, de la loi sur le régime fiscal de la presse en 1976. V. LOQUET, Patrick, *Les commissions parlementaires permanentes de la V^e République*, Lille : PUF, coll. Travaux et Recherches de l'Université de Lille II, 1982, p. 127.

⁴²⁹V. FOLLIOU, Laurence, *Les débats parlementaires de la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif*, Paris : LGDJ, coll. Travaux et Recherches Panthéon-Assas Paris II, série droit, 1990, 118 p.

⁴³⁰Henri Charau en cite deux exemples : ceux d'une loi sur les sociétés de secours mutuels et d'une loi sur les accidents créées par des spécialistes, en dehors du Parlement. V. CHARAU, Henri, *Essai sur l'évolution du système représentatif*, Thèse, Dijon : Darantière, 1909, p. 305. En réalité ce débat est encore plus ancien. Ainsi s'interrogeait le Duc de Broglie : « Sommes-nous donc partie de la puissance législative ? Ou ne sommes-nous qu'une cour de justice qui crée et qui enregistre ? ». Cité par CRAUFFON, Jehan, *La Chambre des députés sous la Restauration. Son recrutement et son organisation*, Thèse Montpellier, Tulle : Crauffon, 1908, p. 31.

⁴³¹PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris : Loysel, rééd. 1989, 2 vol., p. 961.

En effet, l'initiative des lois est peine perdue pour le Gouvernement si ses projets ne sont pas inscrits à l'ordre du jour. Comment les initiatives du Cabinet pourraient-elles avoir une quelconque efficacité si elles ne sont pas débattues par le Parlement et adoptées, même après modifications, par lui ? La question de l'ordre du jour est donc un problème capital du point de vue politico-juridique.

Que le Gouvernement jouisse, en ce domaine, d'une position dominante, rien de plus naturel (1), mais il ne faut pas que ce dernier abuse de cette position pour priver les parlementaires de toute initiative (2).

1 - Une position dominante

En réalité, dans un système bipartisan, la question de l'ordre du jour ne pose aucune difficulté. Le parti majoritaire ayant donné vie au Gouvernement se laisse guider par lui et l'opposition n'est alors qu'un spectateur attentif, déconseillant ou retardant l'adoption des textes qui lui semblent peu compatibles avec l'intérêt général. Le principe majoritaire peut donc, en l'absence de règle constitutionnelle, permettre au Gouvernement d'inscrire ses projets de lois à l'ordre du jour, soit directement, soit par l'intermédiaire de parlementaires le soutenant.

En l'absence d'un système bipartisan, ou bipolaire, l'imprévision des textes constitutionnels peut aboutir à ce que le Gouvernement, soutenu par une majorité de coalition peu cohérente, ne soit pas en position de force pour inscrire à l'ordre du jour les projets traduisant ses orientations. On pourrait même imaginer qu'aucun de ses projets ne soit inscrit à l'ordre du jour. Quelle est alors, pour lui, l'utilité de disposer de l'initiative des lois ? L'initiative non efficace ne sert à rien si ce n'est à démontrer à l'opinion que le Gouvernement est empêché d'agir et espérer, dans le cadre d'une dissolution, que le peuple souverain enverra à la Chambre une majorité cohérente soutenant le Cabinet. Il faut donc, dans de telles circonstances, que les textes constitutionnels prévoient la possibilité pour le Gouvernement d'inscrire à l'ordre du jour des assemblées parlementaires la discussion de ses projets. S'agissant des parlementaires, une telle exigence n'existe pas. En effet, les parlementaires n'ont pas, contrairement au Gouvernement, à réaliser un programme d'action. Il n'est donc pas nécessaire que l'ensemble des propositions de lois soient discutées en priorité.

Nous ne considérons pas que, dans le cadre de tout régime parlementaire, il faille que le Gouvernement ait la maîtrise totale de l'ordre du jour. Les propositions de lois doivent pouvoir être examinées par les Chambres. Mais nous estimons que le parlementarisme suppose que le Cabinet ait la faculté de voir ses projets de lois inscrits en priorité à l'ordre du jour des assemblées car à défaut le Gouvernement ne constituera plus le guide du Parlement comme il doit l'être en régime parlementaire. C'est le problème que connurent les Gouvernements des III^e et IV^e Républiques.

Dans les premières années de la III^e République, la Chambre des députés fixait elle-même son ordre du jour, en séance plénière. Seulement, la fixation de l'ordre du jour de la séance du lendemain avait lieu, à la fin de la séance du jour, à une heure où peu de députés étaient encore présents. Ce qui avait pour conséquence que l'ordre du jour ne reflétait pas nécessairement la volonté d'une quelconque majorité de la Chambre, mais seulement d'une majorité des députés présents, lesquels ne reproduisaient pas fidèlement la composition de celle-ci. On peut donc en conclure avec Georges Graux que l'ordre des travaux de la Chambre était « livré au hasard »⁴³².

Cette organisation fut donc réformée par le vote d'une proposition de résolution présentée par Abel Ferry, le 8 novembre 1911. Celle-ci crée la Conférence des Présidents que nous connaissons encore aujourd'hui. Cependant, cette dernière, qui se réunit pour la première fois le 12 décembre 1911, se contentait seulement de proposer à la Chambre des députés un ordre du jour. Les députés pouvaient ensuite modifier ce plan de travail comme ils l'entendaient, « au milieu de l'inattention générale »⁴³³. Ce qui frappe le plus l'observateur actuel c'est l'absence d'écoute du Gouvernement qui est opérée par la Conférence des Présidents. En effet, même si le dernier alinéa de la résolution du 8 novembre 1911 dispose que « le Gouvernement, sur sa demande, pourra être entendu », à aucun instant, dans le chapitre de son *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* consacré à l'ordre du jour, Eugène Pierre ne dit que le Gouvernement est, ne serait-ce que consulté, sur la fixation de l'ordre du jour, ce qui dénote un

⁴³²GRAUX, Georges, La révision du Règlement de la Chambre, *RPP*, juin 1898, p. 551.

⁴³³BLUM, Léon, *La réforme gouvernementale*, Paris : Grasset, 1936, p. 184. Il est à noter que le Sénat adopta la même organisation par une déclaration de son président, Léon Bourgeois, en date du 18 octobre 1921. V. LEFAS, Aubert, La réforme des méthodes de travail parlementaire, *Revue des sciences politiques*, juillet 1930, p. 416 ; COTTERET, Jean-Marie, L'ordre du jour des assemblées parlementaires, *RDP*, 1961, p. 815 ; GUICHARD-AYOUB, Eliane, ROIG, Charles, GRANGE, Jean, *Etudes sur le Parlement de la V^e République*, Paris : PUF, coll. Travaux et Recherches de la Faculté de droit et des sciences politiques de Paris, série science politique, 1965, p. 177 ; LE MIRE, Pierre, L'ordre du jour sous la cinquième République, *RFDC*, 1991, p. 196.

état d'esprit peu enclin à écouter le Gouvernement. Par contre, il martèle à de très nombreuses reprises que « la Chambre est toujours maîtresse de son ordre du jour »⁴³⁴. Ce système apparaît tout à fait choquant dans la mesure où, le Parlement ayant choisi de se faire représenter par le Gouvernement, il doit lui permettre de présenter ses projets et de les défendre devant les Chambres. Cela l'est d'autant plus que, à cause de la répartition partisane des députés de l'époque depuis la fin de la querelle sur la laïcisation des institutions, aucune majorité stable ne soutenait le Gouvernement. La conséquence de cette absence de majorité homogène ne permettait pas aux députés soutenant le Gouvernement d'imposer les points de vue de ce dernier au sein de la Conférence des Présidents et, ensuite, au sein des Chambres.

En Grande-Bretagne, la règle selon laquelle « le temps de la Chambre est à la disposition du Gouvernement qui peut arranger son travail dans l'ordre qui lui convient » s'est peu à peu imposée grâce à la conformation partisane⁴³⁵. C'est parce que la majorité des députés soutenait le Cabinet que les députés ont eu tout intérêt à favoriser la discussion des projets plutôt que des propositions. Certes, un certain nombre de séances sont réservées à l'opposition, mais celle-ci profite plus de ces occasions pour mettre en oeuvre une discussion permettant à la fois d'éclairer l'opinion et de contrôler le Cabinet plutôt que pour tenter de faire adopter l'une de ses propositions, laquelle, étant donné le soutien majoritaire dont dispose le Gouvernement, n'aurait que peu de chances d'aboutir.

Sous la IV^e République, on reprit la formule utilisée sous la précédente République et ceci amena parfois des situations embarrassantes et non conformes à l'esprit du régime parlementaire. Le Gouvernement n'ayant pas la faculté d'imposer la discussion de ses projets se trouvait désarmé face à des majorités changeantes dont le soutien était parfois défaillant. Ainsi, Antoine Pinay, le 2 décembre 1952, et Henri Queuille, en avril 1951, durent-ils poser la question de confiance pour obtenir l'inscription de la discussion budgétaire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale⁴³⁶ ! Cette situation est totalement incompatible avec l'esprit du régime parlementaire : comment en effet le Parlement peut-il accepter de s'en remettre à un Gouvernement qu'il soutient sans lui donner les moyens de sa politique ? On ne peut que

⁴³⁴PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris : Loysel, rééd. 1989, 2 vol., pp. 961-970.

⁴³⁵GUICHARD-AYOUB, Eliane, ROIG, Charles, GRANGE, Jean, *Ibid.*, p. 207.

⁴³⁶V. LE MIRE, Pierre, L'ordre du jour sous la cinquième République, *RFDC*, 1991, p. 197 ; GUICHARD-AYOUB, Eliane, ROIG, Charles, GRANGE, Jean, *Ibid.*, p. 184.

souscrire à l'opinion de M. Philip Williams, lequel estime que « la fixation de son ordre du jour par l'Assemblée elle-même se révéla (sous la IV^e République) une bénédiction pour les démagogues et les ennemis du régime parlementaire »⁴³⁷.

C'est donc en réaction contre ce genre de situations que les constituants de 1958 modifièrent complètement les règles concernant la fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires au profit du Gouvernement. Toutefois, cette maîtrise gouvernementale de l'ordre du jour a paru, parfois, se déformer en un monopole de l'exécutif.

2 - Un « abus de position dominante » ?

L'article 48 de la Constitution a été considéré par beaucoup, à commencer par M. Raymond Janot, comme un « contre-poison » au regard des expériences passées⁴³⁸. En distinguant l'ordre du jour prioritaire fixé par le Gouvernement et celui complémentaire fixé par les Conférences des Présidents, on permettait au Gouvernement de faire valoir ses arguments concernant les moyens nécessaires à la mise en oeuvre de sa politique. Ce faisant, on se conformait aux règles du régime parlementaire. Néanmoins, la disproportion constatée entre le nombre de lois d'origine parlementaire et celles d'origine gouvernementale, laquelle est permise par les dispositions de l'article 48, a fait dire que l'initiative parlementaire est réduite à une « peau de chagrin ». M. Jean Gicquel relève à ce propos que, sur les 297 propositions de lois déposées de janvier à juillet 1959, aucune ne fut inscrite à l'ordre du jour. La première proposition de loi discutée en séance, et par ailleurs adoptée, était une proposition de René Plevin modifiant l'article 344 du Code civil, en novembre 1959⁴³⁹.

Cependant, ce constat particulièrement déséquilibré, s'expliquant en partie par le jeu des règles normales du régime parlementaire, ne doit pas induire en erreur quant à la portée des dispositions de l'article 48 de la Constitution. Trois remarques nuancent son caractère absolu.

⁴³⁷WILLIAMS, Philip, *La vie politique sous la IV^e République*, trad. Suzanne et Alain Dutheillet de Lamothe, Paris : Armand Colin, coll. Analyse politique, 1971, p. 366.

⁴³⁸Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. III : *Du Conseil d'Etat au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, 1991, p. 347.

⁴³⁹GICQUEL, Jean, *Essai sur la pratique de la V^e République, Bilan d'un septennat*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome 33, 1968, mise à jour 1977, p. 215 sq.

D'une part, le Gouvernement ne dispose pas de la faculté de fixer l'ensemble de l'ordre du jour des deux Chambres ; il ne fixe que l'ordre du jour prioritaire. Or, comme le relève M. Xavier Roques « rien n'empêcherait le Parlement de siéger vingt-quatre heures sur vingt-quatre pendant les sessions ordinaires » et ainsi développer l'ordre du jour complémentaire⁴⁴⁰. Sans aller jusque là, il faut bien reconnaître que, très souvent, les Chambres se sont montrées dociles envers le Gouvernement en n'usant pas de toutes leurs prérogatives. Une volonté ferme d'une majorité de parlementaires de discuter d'une proposition de loi trouverait toujours une solution constitutionnelle favorable au Parlement⁴⁴¹.

D'autre part, en dehors de l'ordre du jour complémentaire, le Parlement dispose encore de trois moments privilégiés pour fixer à sa guise l'ordre du jour des deux Chambres. Le premier de ces moments, c'est la séance de questions prévue à l'article 48 de la Constitution, laquelle sera examinée ultérieurement⁴⁴². Le deuxième moment intervient lorsqu'une motion de censure est déposée à l'Assemblée nationale. Les débats au fond sont alors suspendus pour permettre la discussion de la motion et son vote. Le Gouvernement ne peut même pas, comme il le faisait sous la III^e République⁴⁴³, bénéficier de la clôture de la session pour s'en absoudre car l'article 51 de la Constitution prévoit que celle-ci est alors retardée. Enfin, le troisième moment est, depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995, la séance réservée chaque mois à l'ordre du jour fixé par les assemblées. Cette réforme sans être aussi importante que ce qu'avait proposé M. Dejean devant le Comité consultatif constitutionnel, c'est-à-dire la réservation d'une séance par semaine aux discussions des initiatives parlementaires⁴⁴⁴, est néanmoins très importante pour le Parlement. Il est un peu tôt pour tirer tous les enseignements de cette réforme mais l'on peut dès maintenant dresser un premier bilan de son application. Cette disposition permet sans

⁴⁴⁰ ROQUES, Xavier, Le mythe de l'ordre du jour prioritaire, *Petites affiches*, 4 mai 1992, p. 32.

⁴⁴¹V. CARCASSONNE, Guy, *La Constitution*, Paris : Le Seuil, coll. Points, série Essais, 1996, p. 203 sq. On pourrait même concevoir comme M. François Goguel qu'une majorité désireuse de discuter de ses propositions de lois repousse par une question préalable les projets inscrits à l'ordre du jour prioritaire. V. Association française de science politique, Le parlementarisme peut-il être limité sans être annihilé ?, *Entretiens du samedi*, n° 4, 1965, p. 16.

⁴⁴²Cf. infra., p. 358 sqq.

⁴⁴³« Quand un Gouvernement se sent malade, il ne doit pas garder la Chambre ». JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 513.

⁴⁴⁴Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. II : *Le Comité consultatif constitutionnel. De l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, 1988, p. 297.

aucun doute un meilleur contrôle du Gouvernement, même si les parlementaires doivent encore faire des efforts à ce sujet⁴⁴⁵, et met les parlementaires devant leur responsabilité s'agissant de leur activité législative. En effet, elle a déjà permis d'accroître le nombre de propositions de lois adoptées⁴⁴⁶, même si cette évolution ne remet nullement en cause la prépondérance gouvernementale⁴⁴⁷. De plus, force est de constater un certain détournement de cette procédure puisque depuis la création de cet ordre du jour réservé, plus aucun ordre du jour complémentaire n'a été adopté. Dans l'esprit des acteurs cette procédure s'est donc substituée à l'autre. Même, le Bulletin de l'Assemblée nationale les assimile puisqu'il mentionne sous la rubrique « ordre du jour complémentaire » et dans une note de bas de page que « toutes ces séances ont été tenues en application de l'article 48, alinéa 3 de la Constitution ». La révision constitutionnelle de 1995 constituait donc une démarche toute à fait intéressante, mais les parlementaires eux-mêmes n'en ont pas tiré toutes les potentialités⁴⁴⁸.

Enfin, la dernière remarque concerne les relations qu'entretiennent le Gouvernement et sa majorité parlementaire. Le Gouvernement n'étant pas un organe complètement autonome de sa majorité, son sort dépendant du soutien de cette dernière, le Cabinet va, avant même la Conférence des Présidents, être amené à négocier avec sa majorité le contenu de l'ordre du jour des assemblées. Ceci concerne aussi bien l'ordre du jour complémentaire que l'ordre du jour prioritaire ; ils font également l'objet de tractations⁴⁴⁹. Cela échappe en partie aux statistiques, mais peut aussi, pour l'autre partie, être appréhendé par les chiffres. Ainsi, M. Xavier Roques relève-t-il que, sur les 407 propositions de lois discutées à l'Assemblée nationale de 1959 à 1990, 320 furent inscrites à l'ordre du jour prioritaire et seulement 87 à l'ordre du jour

⁴⁴⁵Les parlementaires ont, jusqu'à présent, peu profité de cette « niche » pour améliorer leur contrôle. Seuls trois débats furent organisés, à cette occasion, à l'Assemblée nationale. Quant au Sénat, il vota, dans ce cadre, deux résolutions de l'article 88-4. V. GICQUEL, Jean-Eric, L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires, *Petites affiches*, 7 juillet 1997, p. 5.

⁴⁴⁶Ainsi, d'octobre 1995 à avril 1997, parmi les 32 propositions de lois inscrites à cet ordre du jour réservé, 17 furent adoptées. V. GICQUEL, Jean-Eric, *Ibid.*, p. 5 sq.

⁴⁴⁷Certes, un certain nombre de ces propositions n'obtenant pas l'assentiment du Gouvernement, au moins initialement, ont pu être adoptées. Ainsi, en est-il, par exemple, de la proposition ayant abouti à la loi n° 97-179 du 28 février 1997 relative aux édifices classés (*JO*, 1997, p. 3320). Néanmoins, d'une part, le Gouvernement dispose de la faculté d'opposer à nombre des propositions déposées dans le cadre de l'article 48, alinéa 3 de la Constitution l'irrecevabilité de l'article 40 ; d'autre part, une véritable opposition résolue du Gouvernement se traduirait inévitablement par le rejet de la proposition. V. GICQUEL, Jean-Eric, *Ibid.*, p. 4 sqq.

⁴⁴⁸Dans le même sens, V. FRAISSEIX, Patrick, La « fenêtre parlementaire » de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire, *RFDC*, n° 33, 1998, p. 3 sqq.

⁴⁴⁹V. LE MIRE, Pierre, L'ordre du jour sous la cinquième République, *RFDC*, 1991, p. 200 ; GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 1997, p. 677.

complémentaire. De même, de 1991 à 1997 sur les 92 propositions de lois adoptées définitivement, seulement huit d'entre elles avaient été inscrites à l'ordre du jour complémentaire de l'Assemblée nationale⁴⁵⁰. M. Xavier Roques note par ailleurs la curiosité suivante, qui confirme que le Parlement se met parfois à la disposition du Gouvernement au détriment de ses prérogatives : le 9 juin 1960, trois projets de lois furent inscrits à l'ordre du jour complémentaire⁴⁵¹. Fort heureusement ceci ne se renouvela pas. Mais, dans le même sens, les sénateurs de l'UDF profitèrent de l'ordre du jour réservé pour faire discuter une proposition de loi validant le contrat de concession du Stade de France, texte qui procédait, en réalité, du Gouvernement⁴⁵².

Il résulte de ce qui précède que, sans être aussi « modeste » que ce qu'en a dit Michel Debré⁴⁵³, la nouvelle organisation de la fixation de l'ordre du jour des assemblées ne permet pas au Gouvernement d'être aussi absolutiste que l'on a bien voulu le dire parfois. Cette disposition de la Constitution ne participe pas, en elle-même, au déclin du Parlement dans la mesure où elle ne fait que permettre au Gouvernement de présenter au Parlement les moyens dont il a besoin pour mettre en oeuvre sa politique. Ce faisant, l'article 48 de la Constitution reste totalement conforme aux règles du régime parlementaire. Cependant, cela ne signifie pas que l'ensemble des règles relatives à l'ordre du jour des assemblées sous la V^e République soit la panacée. Ainsi, il n'était pas satisfaisant que le Gouvernement surcharge le Parlement en fin de session, l'obligeant à voter dans la précipitation de nombreux textes, sans avoir pu les examiner en profondeur⁴⁵⁴. Toutefois, il convient de noter que l'institution de la session unique

⁴⁵⁰Notons que l'Assemblée nationale avait aussi inscrit 31 propositions de lois à l'ordre du jour réservé.

⁴⁵¹ROQUES, Xavier, Le mythe de l'ordre du jour prioritaire, *Petites affiches*, 4 mai 1992, p. 32. V. également sur ce point : AVRIL, Pierre, Le Parlement législateur, *RFSP*, 1981, p. 20 sq. ; LE MIRE, Pierre, L'ordre du jour sous la cinquième République, *RFDC*, 1991, p. 207 sqq.

⁴⁵²V. V. GICQUEL, Jean-Eric, L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires, *Petites affiches*, 7 juillet 1997, p. 7, note 42. Selon M. Patrick Fraisseix, cette collaboration est encore plus importante et elle permettrait d'expliquer une grande part des propositions de lois adoptées dans le cadre de la niche parlementaire de l'article 48, alinéa 3. V. FRAISSEIX, Patrick, La « fenêtre parlementaire » de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire, *RFDC*, n° 33, 1998, p. 17.

⁴⁵³DEBRE, Michel, Trois caractéristiques du système parlementaire français, *RFSP*, 1955, p. 46.

⁴⁵⁴Les différents présidents des assemblées ont, à de nombreuses reprises, dénoncé ce rythme de travail. Ainsi, par exemple, M. Achille Peretti estimait-il qu'il « ne faut plus qu'une course contre la montre s'institue dans les dernières semaines du mois de juin ». Cité par MORIN, Michel, Les discours de fin de session dans les assemblées parlementaires sous la V^e République, *Pouvoirs*, n° 20, 1982, p. 158 sq. V. aussi sur ce point HUON DE KERMADEC, Jean-Michel, La banalisation des sessions extraordinaires à vocation législative du Parlement français, *RFDC*, n° 22, 1995, p. 232 ; BONNEFOUS, Edouard, Le travail parlementaire : une réforme s'impose, *RPP*, mai 1975, p. 25. Mais, le phénomène n'est pas spécifique à la V^e République, il existait déjà sous la IV^e République. En effet, Emile Blamont indique que le projet de loi tendant à déclarer le 1^{er} mai férié et chômé ne fut

a permis un meilleur étalement du travail législatif du Parlement comme l'indique le tableau ci-dessous. Il n'est pas non plus admissible que le Gouvernement n'inscrive pas nécessairement à l'ordre du jour des assemblées les projets de lois tendant à ratifier les ordonnances qu'il a pu prendre à la faveur d'une habilitation parlementaire⁴⁵⁵.

Nombre de lois publiées au *Journal officiel* chaque mois

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
janvier	3	30	4	13	12	6	18	9	15	7	7
février	0	0	0	0	0	7	0	15	12	18	7
mars	0	2	0	0	0	0	0	0	0	9	11
avril	2	0	0	8	4	0	3	8	0	13	6
mai	3	0	3	8	8	3	0	12	0	12	0
juin	9	0	18	9	4	7	8	28	0	15	0
juillet	45	8	25	36	28	48	25	25	5	19	5
août	0	0	5	0	1	0	5	3	8	0	0
septembre	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
octobre	0	4	0	2	3	0	2	8	2	1	6
novembre	14	2	2	6	0	2	2	1	8	3	16
décembre	20	36	30	22	41	23	26	24	12	21	10

Ce qui distingue la V^e République par rapport à la majorité des autres démocraties parlementaires, c'est que deux phénomènes contribuent à renforcer la position du Gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour des assemblées. En effet, aux dispositions constitutionnelles de l'article 48, s'est ajouté, depuis 1962, le principe majoritaire, lequel est généralement le seul facteur explicatif de la prépondérance du Gouvernement dans ce domaine. Or, lorsque la position préférentielle du Gouvernement résulte seulement du fait majoritaire, celui-ci est amené à dialoguer avec sa majorité pour obtenir ce qu'il souhaite. Il doit donc concilier les volontés et sentiments de chacun. Au contraire, lorsqu'il dispose, de façon juridique cette fois, de la maîtrise d'une très grande part de l'ordre du jour des assemblées, il a tendance à ne plus écouter les attentes de sa majorité étant certain que ses projets seront discutés. Le dialogue risque alors de dégénérer en *diktat*. De surcroît, cette juxtaposition d'une règle

déposé sur les bureaux des assemblées que le 29 avril 1947, qu'il fut débattu et voté le jour même, pour enfin être promulgué le 30. BLAMONT, Emile, Les conditions du contrôle parlementaire, *RDP*, 1950, p. 397.

⁴⁵⁵Cf. infra, p. 283 sqq.

juridique et d'un fait politique a eu pour conséquence une très grande intériorisation par les parlementaires de la majorité de l'instrumentalisation du Parlement. Celle-ci entraîne une totale soumission des parlementaires de la majorité aux *desiderata* gouvernementaux, la moindre critique étant perçue comme une véritable trahison.

Les règles en vigueur sous la V^e République concernant tant l'ordre du jour que l'initiative des lois sont certes favorables au Gouvernement, mais elles n'excluent pas une marge de liberté pour le Parlement en la matière. Ces règles demeurent dans le strict respect de l'esprit et des principes du régime parlementaire, lesquels facilitent les initiatives du Gouvernement dans la mesure où ce dernier, investi de la confiance parlementaire, cherche à mettre en oeuvre une politique qui, eu égard aux circonstances politiques et économiques, est conforme aux aspirations de la majorité parlementaire. La pratique de l'ordre du jour, quant à elle, laisse place à un certain mépris pour les parlementaires, lesquels ne réagissent pas suffisamment face à la condition dans laquelle le Gouvernement les maintient. Ces règles permettent aussi, dans un second stade, au Cabinet de préserver, dans une très large mesure, son texte des altérations que lui apporterait la discussion parlementaire.

§ 2 - Le Gouvernement dispose des moyens de conserver son texte

Les relations qu'entretiennent le Gouvernement, d'une part, et la majorité parlementaire, d'autre part, expliquent que les textes d'origine gouvernementale aient la préférence car leur élaboration résulte de l'examen technique des données du problème et de l'étude de l'opportunité politique des voies de sa solution. La même logique qui amenait la majorité parlementaire à accepter de suivre les initiatives du Gouvernement va nous pousser à considérer que le texte issu des ministères doit disposer, au moins pendant un certain temps, d'une immunité (A) et que ce texte ne doit pas être totalement modifié par de multiples amendements sans l'accord du Gouvernement (B).

A) L'immunité temporaire du projet de loi

Les règles du régime parlementaire, avons-nous dit, imposent que le budget soit présenté par le Gouvernement aux deux Chambres, avec priorité à la Chambre issue directement du suffrage populaire. Cette règle repose sur le principe de responsabilité du Gouvernement devant

le Parlement, lequel sous-tend l'ensemble du régime parlementaire. Il nous était donc apparu non conforme à ces principes que les Chambres des III^e et IV^e Républiques délibèrent, non plus sur le projet de budget, mais sur le texte issu des commissions parlementaires, dans la mesure où ce texte émanait alors d'autorités n'ayant pas à en assumer la responsabilité politique⁴⁵⁶. Ce qui était vrai pour le budget, le demeure pour les lois ordinaires. Les règles suivies sous les deux Républiques précédentes (1) ont laissé place, sous la V^e République, à des dispositions plus conformes à la logique du régime parlementaire (2).

1 - Les règles suivies sous les III^e et IV^e Républiques

Les règles du régime parlementaire n'imposent nullement la répartition des parlementaires au sein de comités ou de commissions, qu'ils soient créés spécialement pour l'étude d'un projet ou d'une proposition de loi, ou qu'ils soient, au contraire, permanents. On pourrait aisément concevoir que l'étude technique du projet ou de la proposition soit l'oeuvre de la Chambre elle-même. Cependant, il faut reconnaître que le procédé des commissions est plus pratique puisqu'il permet que cette étude technique soit réalisée par des parlementaires plus ou moins spécialistes du sujet. Cela permet également un travail plus serein, et sans doute un peu moins politisé, qu'il ne pourrait l'être dans une Chambre composée de plusieurs centaines de parlementaires.

La III^e République ignorait, dans un premier temps, le système de l'organisation en commissions permanentes. Les bureaux créaient au coup par coup des commissions spéciales, lesquelles examinaient les textes au fur et à mesure de leur dépôt. Ce système n'était pas très rationnel dans la mesure où l'initiative parlementaire étant, à l'époque, on l'a vu⁴⁵⁷, particulièrement abondante, les bureaux étaient obligés de se réunir constamment pour élire de nouvelles commissions spéciales. C'est la raison pour laquelle la Chambre des députés adopta, le 17 novembre 1902, une résolution créant seize commissions permanentes, chiffre qui passa à vingt en 1932. Le Sénat suivit par deux résolutions en date du 25 novembre 1920 et du 18 janvier 1921. Malgré les critiques dont elles furent l'objet, des commissions permanentes furent

⁴⁵⁶Cf. p. 146 sqq.

⁴⁵⁷Cf. supra., p. 151.

à nouveau instituées sous la IV^e République. A la veille de la Constitution du 4 octobre 1958, on comptait 19 commissions permanentes à l'Assemblée nationale⁴⁵⁸.

Ces commissions avaient un très large pouvoir dans la mesure où elles bénéficiaient de la faculté de substituer leur propre texte à celui du projet ou de la proposition. Cette prérogative, tirée du règlement des deux Chambres, fut très bien exprimée, en septembre 1931, par Charles Guernier, ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones, lequel déclara : « Les commissions parlementaires sont maîtresses souveraines des projets de loi et des propositions de loi que l'assemblée renvoie à leur examen. C'est sur le projet établi par la commission que l'assemblée délibère »⁴⁵⁹. Cette solution n'est pas conforme aux principes du régime parlementaire qui font reposer la responsabilité des projets de lois sur le Gouvernement. Or, si les commissions ont le pouvoir de réécrire les projets du Gouvernement avant leur présentation en séance publique, elles substituent en réalité leur initiative à celle du Gouvernement alors qu'elles mêmes sont totalement irresponsables. Peut-on d'ailleurs encore appeler ces textes, issus des commissions, des projets puisque le Gouvernement n'en est plus l'auteur ? Il n'y a même plus alors de collaboration des pouvoirs puisqu'en réalité cela aboutit à ce que les commissions accaparent la totalité du pouvoir d'initiative des lois. Il s'agit là d'une dérive grave qui facilite le gouvernement par les Chambres alors que, comme le relève le doyen Maurice Hauriou, en régime parlementaire il existe une « vérité que ce n'est pas le Parlement qui doit gouverner, mais le Cabinet »⁴⁶⁰.

Certes, une résolution du 22 janvier 1935 a permis au Gouvernement, avant tout débat, de demander la prise en compte de son texte plutôt que celui de la commission alors que, précédemment, cette demande devait émaner de parlementaires, voire de ministres cumulant leur fonction avec un mandat parlementaire⁴⁶¹. Cependant, celle-ci ne change rien au principe selon lequel le Parlement ne discute pas, par principe, des projets gouvernementaux. Le

⁴⁵⁸LOQUET, Patrick, *Les commissions parlementaires permanentes de la V^e République*, Paris : PUF, coll. Travaux et Recherches de l'Université de Lille II, 1982, p. 17 sqq. ; CAHOUA, Paul, *Les commissions*, lieu du travail législatif, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 39.

⁴⁵⁹Cité par JOSEPH-BARTHELEMY, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris : Delagrave, coll. Bibliothèque de l'institut international de droit public, 1934, p. 189. V. sur le pouvoir qu'avaient les commissions de réécrire le texte proposé par le Gouvernement : PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris : Loysel, rééd. 1989, 2 vol., p. 908 en note.

⁴⁶⁰HAURIOU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 2^e éd., 1929, p. 197.

⁴⁶¹GUILLIEN, Raymond, *Chronique constitutionnelle française. La modification du règlement de la Chambre des députés (Résolution du 22 janvier 1935)*, *RDP*, 1935, p. 154.

Gouvernement est alors, selon l'expression de Léo Hamon, « en situation de demandeur »⁴⁶² alors que, selon les règles du régime parlementaire, il devrait être le guide des Chambres.

Revenant sur ce procédé, les constituants de 1958 ont, sur ce point, effectivement établi une règle du régime parlementaire qui était jusqu'alors ignorée.

2 - La limitation du pouvoir des commissions parlementaires sous la V^e République

Les rédacteurs de la Constitution du 4 octobre ont abaissé le nombre des commissions permanentes ce qui nuit indubitablement à un contrôle strict du Gouvernement par le Parlement, caractéristique pourtant du régime parlementaire (a). Mais autant cette règle concourt au déclin du Parlement, autant celle résultant de l'article 42 de la Constitution confère une juste place aux pouvoirs des commissions parlementaires (b).

a) *La limitation du nombre des commissions permanentes*

Alors que sous les Républiques précédentes les commissions « doubleraient » quasiment les ministères, ce qui permettait un contrôle très étroit de leur activité, l'article 43 de la Constitution limite leur nombre à six. Il s'agit là d'une solution de conciliation entre plusieurs chiffres proposés, mais il faut relever qu'un consensus s'est formé autour de l'idée de la nécessité d'une limitation constitutionnelle drastique de leur nombre. Le consensus établi sur le principe, restait à en déterminer la quantité.

Michel Debré poursuivait cet objectif depuis déjà longtemps puisque dès 1946, dans un avant-projet constitutionnel préparé à l'intention du Général de Gaulle, il avait arrêté leur nombre à quatre. Après avoir fluctué entre une seule commission et ce chiffre de quatre⁴⁶³, Michel Debré proposa, dans son premier projet de Constitution pour la V^e République, de reprendre son idée première⁴⁶⁴. Ce chiffre n'était peut-être pas innocent, en tout cas n'était-il

⁴⁶²HAMON, Léo, Commentaire de l'article 42, in LUCHAIRE, François, et CONAC, Gérard (dir.), *La Constitution de la République française*, Paris : Economica, 2^e éd., 1987, p. 840.

⁴⁶³V. LOQUET, Patrick, *Les commissions parlementaires permanentes de la V^e République*, Paris : PUF, coll. Travaux et Recherches de l'Université de Lille II, 1982, p. 20.

⁴⁶⁴Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La

pas nouveau, dans la mesure où, dès le 10 juin 1789, un décret institua quatre comités permanents⁴⁶⁵. Au Comité consultatif constitutionnel, cette limitation ne souleva que l'objection de M. Valentin qui estimait qu'il ne pouvait pas y avoir moins de huit commissions permanentes ; cependant, son amendement fut rejeté⁴⁶⁶. Finalement, le compromis s'établit donc à six, chiffre déjà évoqué dans une proposition de résolution de M. de Jouvenel le 21 novembre 1885⁴⁶⁷.

L'argument invoqué pour limiter le nombre de ces commissions permanentes est que, trop nombreuses, elles font dévier le régime vers un régime d'assemblée en exerçant un contrôle trop tatillon sur les ministères⁴⁶⁸. Le parlementarisme rationalisé exigerait donc une telle limitation. Or, cet argument est irrecevable. Nul ne peut nier que l'Allemagne ait poussé très loin la rationalisation, et pourtant, il existait, dans ce pays, en 1990, 23 commissions permanentes. De surcroît, un contrôle de tous les instants sur le Gouvernement ne signifie pas que le Parlement se mette à administrer, cela signifie simplement qu'il n'a pas donné un « blanc-seing » au Gouvernement pour mettre en oeuvre une politique⁴⁶⁹. Au contraire, il l'a chargé d'une mission et il contrôle que les moyens utilisés pour y parvenir sont bien conformes à ses aspirations. C'est là l'application pure et simple des principes du régime parlementaire.

On peut donc regretter que la Constitution ait fixé le nombre de commissions permanentes à un seuil très bas. Seule l'Irlande dispose d'un nombre de commissions permanentes presque aussi faible qu'en France (sept), mais il n'y a dans ce pays que 166 députés au Dáil Eireann. Or le grand nombre de parlementaires au sein de ces commissions nuit à l'efficacité de leur travail. Il fut donc proposé, à de nombreuses reprises d'accroître leur nombre. Ainsi, par exemple, le Comité Vedel avait-il conseillé de créer deux nouvelles

Documentation française, vol. I : *Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant projet du 29 juillet 1958*, 1987, p. 322.

⁴⁶⁵V. STOURM, René, *Le budget*, Paris : Guillaumin, 1900, p. 281 note 1.

⁴⁶⁶Séance du 8 août 1958. Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Ibid.*, vol. II : *Le Comité consultatif constitutionnel. De l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, 1988, p. 293 sq.

⁴⁶⁷V. STOURM, René, *Ibid.*, p. 284 note 1.

⁴⁶⁸Cet argument était déjà invoqué sous la III^e République. V. par exemple MARX, Pierre, *L'évolution du régime représentatif vers le régime parlementaire de 1814 à 1816*, Thèse Paris : Arthur Rousseau, 1929, p. 110.

⁴⁶⁹Expression employée par René Capitant in Association française de science politique, *Le parlementarisme peut-il être limité sans être annihilé ?*, *Entretiens du samedi*, n° 4, 1965, p. 8.

commissions⁴⁷⁰. De même, la mission d'information présidée par M. Laurent Dominati a-t-elle, sans fixer de chiffre, suggéré une élévation de leur nombre⁴⁷¹. Cependant, il convient de noter que le Parlement s'est doté, depuis quelques années, de nouvelles structures s'ajoutant en fait aux six commissions permanentes. Il en est ainsi de la Délégation pour l'Union européenne ou des divers offices chargés de l'évaluation des choix scientifiques et technologiques, de la législation et des politiques publiques. Le chiffre de six commissions permanentes demeure, mais il ne recouvre plus une stricte réalité dans la mesure où ces organes remplissent les rôles qui auraient pu être attribués à de nouvelles commissions ; cela est particulièrement net s'agissant de la Délégation pour l'Union européenne. Néanmoins, ces nouvelles structures jouent le rôle des commissions s'agissant de leur activité de contrôle de l'action gouvernementale, mais pas de leur fonction législative. Or, en restreignant à six le nombre de commissions permanentes, c'est aussi la qualité du travail législatif des commissions qui peut être atteinte. En effet, ayant un grand nombre de projets et propositions à examiner, les commissions ne peuvent parfois exercer qu'un examen relativement succinct des dispositions des projets ou propositions qui leur sont soumis⁴⁷².

Si l'on peut regretter cette limitation abusive du nombre des commissions permanentes, laquelle ne permet pas un contrôle suffisamment serré sur les activités du Gouvernement, ce qui entrave l'application des règles du régime parlementaire, il faut, au contraire, affirmer que la disposition de l'article 42 de la Constitution permet son épanouissement.

b) La prééminence du texte gouvernemental sur celui de la commission

Il n'était pas conforme aux règles du régime parlementaire que ces commissions permanentes aient la possibilité de totalement réécrire le texte qui leur était soumis. Un projet de loi est établi par le Gouvernement au regard d'informations dont il dispose relativement à la

⁴⁷⁰Rapport du Comité, *JO*, 16 février 1993, p. 2546.

⁴⁷¹DOMINATI, Laurent, *De l'information du Parlement au contrôle du Gouvernement*, Rapport d'information, n° 2065, passim. On notera que pour parvenir à un nombre de députés en commissions équivalent à l'Italie, pays qui comporte, en dehors de la France, le plus grand nombre de députés par commission, il faudrait créer entre six et sept nouvelles commissions. Ce qui établirait leur nombre à douze, voire treize, c'est-à-dire au nombre proposé par M. Jean Glavany. V. GLAVANY, Jean, *Vers la nouvelle République. Ou comment moderniser la constitution*, Paris : Grasset, 1991, p. 86 sq.

⁴⁷²V. LASCOMBE, Michel, *Droit constitutionnel de la V^e République*, Paris : L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 5^e éd., 1997, p. 112 sq. Notons cependant que leur activité législative est globalement sauvegardée. Toutefois, elle l'est parce que les commissions ont peu à peu délaissé leur activité de contrôle.

conjoncture politique, économique, technique et financière ainsi que de sa propre volonté politique. Certes, le Parlement s'en est remis au Gouvernement pour qu'il applique une politique voulue par lui avec le soutien des électeurs, mais le Gouvernement est mieux placé que le Parlement pour déterminer dans quelle mesure il faut agir, car il dispose d'informations techniques dont les parlementaires ne disposent pas. Cet inconvénient pourrait, il est vrai, être atténué, voire même résorbé, par l'attribution aux commissions de très larges moyens d'information et d'investigation. Des efforts en la matière, comme la création des Offices parlementaires d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et d'évaluation des politiques publiques ont été réalisés mais demeurent insuffisants. Cependant, il reste un obstacle majeur à la capacité des Chambres à réécrire le projet qui leur est soumis, un obstacle non plus technique mais juridique. C'est parce que le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale des mesures prises qu'il est nécessaire que le Parlement débâte des projets du Gouvernement et non de ses propres projets. Cela n'exclut pas d'éventuelles modifications de ce texte lors de la discussion parlementaire, sinon à quoi bon discuter, mais le Parlement, dans son ensemble, doit avoir connaissance du texte du Gouvernement. Les modifications apportées par la délibération doivent être acceptées par le Cabinet car c'est bien lui qui aura à répondre, devant l'Assemblée nationale, de l'application de ces dispositions. On ne peut pas concevoir que le Gouvernement puisse refuser ou, au contraire, accepter les modifications apportées par la commission en commission et non en séance. En effet, le Gouvernement ne dispose pas de la faculté de mettre en jeu sa responsabilité devant les commissions pour s'opposer à leurs conceptions. Seule la Chambre populaire dispose du pouvoir de renverser le Gouvernement car elle seule représente la volonté nationale et non ses multiples représentations que constituent les commissions parlementaires.

L'idée de Michel Debré de faire délibérer les assemblées sur le projet de loi du Gouvernement et non plus sur le texte de la commission est donc salvatrice pour le régime parlementaire⁴⁷³. En cela, on ne peut pas affirmer que la disposition du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution participe au déclin du Parlement.

⁴⁷³Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. I : *Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant projet du 29 juillet 1958*, 1987, p. 248.

De même, il faut rejeter la réforme avancée parfois consistant à permettre aux commissions permanentes de voter les lois en commission. Ce système des *leggine* italiennes ne permet pas aux parlementaires de délibérer en séance de tels ou tels projets ou propositions de lois. L'adoption en commission contraint le débat à ne s'exercer qu'entre « spécialistes » au sein des commissions⁴⁷⁴. Ce faisant, il porte atteinte au droit d'amendement des parlementaires lesquels ne pourront plus essayer de modifier le texte proposé. C'est d'ailleurs sur ce fondement que le Conseil constitutionnel a sanctionné les procédures d'adoption simplifiée imaginées à l'Assemblée nationale et au Sénat⁴⁷⁵. On pourrait accepter que ce mécanisme ne fonctionne que dans l'hypothèse où l'ensemble des parlementaires et des membres du Gouvernement consentent à ne point modifier le texte adopté par la commission. Il serait donc imaginable d'instituer un procédé prévoyant que tout projet ou proposition de loi adopté en commission est considéré comme délibération de l'assemblée si aucune opposition n'est manifestée dans un délai préfix. Ce mécanisme permettrait à la fois d'accélérer la procédure législative, de concentrer les efforts sur les textes essentiels et, enfin, de garantir à la fois les prérogatives du Gouvernement et des parlementaires et notamment le droit d'amendement de ces derniers, lequel est déjà limité par les dispositions constitutionnelles.

B) La limitation du droit d'amendement des parlementaires

Après le travail en commission, le texte du projet ou, en cas de proposition, celui de la commission est donc appelé, après son inscription à l'ordre du jour, en discussion en séance plénière. Le texte va alors pouvoir être modifié par l'adoption de différents amendements. Cependant, là encore, la Constitution du 4 octobre 1958 a institué diverses procédures afin de restreindre la capacité des parlementaires à modifier les projets de loi. Les amendements ayant des incidences budgétaires ont été presque totalement interdits (2), alors que ceux n'en ayant pas ont été, seulement pourrions-nous dire, limités (1).

⁴⁷⁴V. GOGUEL, François, La procédure italienne de vote des lois par les commissions, *RFSP*, 1954, p. 837 sqq. Selon cet auteur, outre cet inconvénient, l'adoption d'un tel système recouvre deux inconvénients majeurs : d'une part, il accroît l'inflation législative (il est vrai qu'en Italie le nombre de lois adoptées chaque année est considérable), et, d'autre part, il risque de faire la part belle aux groupes de pression et aux intérêts particularistes.

⁴⁷⁵Conseil constitutionnel, 278 DC, 7 novembre 1990, Règlement du Sénat, *Rec. Cons. Cons.*, p. 79 ; FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris : Dalloz, coll. Grands arrêts, 9^e éd., 1997, p. 738 sqq. Conseil constitutionnel, 292 DC, 23 mai 1991, *Rec. Cons. Cons.*, p. 64 ; RENOUX, Thierry, Chronique de jurisprudence du Conseil constitutionnel, 1^{er} octobre 1990 - 31 décembre 1990, *RFDC*, 1990, p. 113 sqq.

1 - La limitation des amendements sans incidence budgétaire

Après avoir suivi un mouvement émancipateur permettant aux parlementaires de modifier plus librement les textes en discussion, le droit d'amendement a peu à peu subi des critiques grandissantes (a), ce qui le conduisit à être désormais relativement limité (b).

a) *Un mouvement lent à se dessiner*

La reconnaissance du droit d'amendement aux parlementaires ne fut pas évidente. Au contraire, même, la Charte de 1814, à son article 46, interdisait les amendements parlementaires auxquels le Roi n'aurait pas consenti. Le droit d'amendement était donc considéré comme une prérogative exclusive de l'exécutif. Toutefois, dès 1814, la Chambre introuvable s'arrogea ce droit lors de la discussion de son projet de règlement. Certes, au début, les ministres quittaient la salle des séances pour aller recueillir l'assentiment du Roi, mais dès la fin de la même session l'accord fut donné par les ministres eux-mêmes depuis leur place. Si bien que peu à peu ce droit fut reconnu aux parlementaires, la disposition de l'article 46 paraissant « oubliée »⁴⁷⁶.

Le souhait de voir reconnaître ce droit d'amendement aux parlementaires, qu'exprimait par exemple Chateaubriand dans *De la Monarchie selon la Charte*⁴⁷⁷, fut exaucé par les institutions et la pratique nées sous la Monarchie de Juillet. On peut donc constater un mouvement qui part de la reconnaissance de ce droit en faveur de l'exécutif seul, pour en arriver, par la suite, à un partage de ce droit entre l'exécutif et le législatif. Bizarrement, cette évolution ne s'acheva pas là. Sous la III^e République, il fut admis que les parlementaires disposaient seuls de la faculté d'amender les projets et propositions de lois. Les ministres ou le chef de l'exécutif perdaient donc ce droit, quand bien même on reconnaissait au Président de la République le droit de proposer des projets de lois.

⁴⁷⁶CLAUSEL DE COUSSERGUES, Jean-Claude, *Considérations sur l'origine, la rédaction, la promulgation et l'exécution de la Charte*, Paris : A. Pihan Delaforest, 1830, p. 127 sq. V. également sur ce point : CRAUFFON, Jehan, *La Chambre des députés sous la Restauration. Son recrutement et son organisation*, Thèse Montpellier, Tulle : Crauffon, 1908, p. 26 ; MARX, Pierre, *L'évolution du régime représentatif vers le régime parlementaire de 1814 à 1816*, Thèse Paris : Arthur Rousseau, 1929, p. 50 sqq.

⁴⁷⁷CHATEAUBRIAND, François-René de, *De la Monarchie selon la Charte*, in *Grands écrits politiques*, Paris : Imprimerie nationale, t. II, 1993, p. 332.

Il s'agit là de l'apogée de la reconnaissance du droit d'amendement aux parlementaires dans la mesure où il leur est exclusivement réservé. Les ministres, s'ils souhaitaient amender le texte délibéré, lequel rappelons-le était celui de la commission l'ayant étudié préalablement, devaient déposer un amendement en qualité de député ou de sénateur, d'où l'importance que revêtait alors la compatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire, ou à défaut suggérer à un parlementaire le dépôt d'un amendement. La solution extrême consistant à procéder par voie de lettre rectificative du Président de la République, laquelle constitue en réalité un nouveau projet⁴⁷⁸.

Cette situation aboutissant à une extrême faiblesse du Gouvernement face aux prérogatives parlementaires suscita de très nombreuses critiques d'auteurs aussi éminents que Maurice Hauriou ou le Vicomte Combes de Lestrade. Pour le premier, « la conception individualiste primitive se montre particulièrement néfaste pour le bon travail législatif ; il arrive trop souvent que des amendements improvisés bouleversent l'économie d'un projet laborieusement élaboré »⁴⁷⁹. Le second est plus vigoureux encore : « le droit d'amendement intervient alors quelquefois pour améliorer, souvent pour détériorer le projet. La proportion dans laquelle se réalise un des deux genres de modifications est aisée à trouver. Elle est pareille à celle qui existe entre les députés compétents et les autres »⁴⁸⁰. Sans entrer dans ce genre de polémique, il faut reconnaître que la situation décrite sous la III^e République est contraire aux principes du régime parlementaire. En effet, le Gouvernement ne peut guider les Chambres, comme il devrait pouvoir le faire, dès lors que celles-ci, d'une part, disposent de la possibilité de ne pas délibérer de son texte mais plutôt de celui de la commission, et, d'autre part, lorsque, lors de l'examen en séance, le Gouvernement n'est pas en mesure de suggérer, par voie d'amendements, la prise en compte de réalités pouvant échapper aux parlementaires.

Le Gouvernement se faisait donc imposer un texte dont il supportait ensuite la responsabilité. Sous la V^e République, les rôles ont été inversés et désormais le Gouvernement

⁴⁷⁸V. MAUS, Didier, Commentaire de l'article 44, in LUCHAIRE, François, et CONAC, Gérard (dir.), *La Constitution de la République française*, Paris : Economica, 2^e éd., 1987, p. 865. On remarquera que la décision du Conseil constitutionnel, 90-285 DC, Loi de finances pour 1991, du 28 décembre 1990, reprend cette ancienne solution en considérant qu'une lettre rectificative du Premier ministre constitue « la mise en oeuvre du pouvoir d'initiative des lois ». *Rec. Cons. Cons.*, p. 95 sqq.

⁴⁷⁹HAURIOU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 2^e éd., 1929, p. 516 sq., note 57.

⁴⁸⁰COMBES DE LESTRADE, Gaëtan, *Droit politique contemporain*, Paris : Guillaumin, 1900, p. 488.

dispose de la faculté d'imposer son projet au Parlement, notamment en restreignant le droit d'amendement des parlementaires⁴⁸¹.

b) L'étendue relative du droit d'amendement des parlementaires

Sous l'empire de la Constitution de 1958, le droit d'amendement des parlementaires se trouve être limité, tandis que les pouvoirs gouvernementaux en la matière sont très importants. Cependant, on peut observer un certain renouveau des amendements parlementaires.

α) L'étendue limitée du droit d'amendement

Le droit d'amendement est encadré, à la fois par les textes et par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dans des limites très étroites qui restreignent sa possibilité d'intervention. En la matière, certaines bornes s'appliquent tant aux amendements des parlementaires qu'à ceux des membres du Gouvernement. D'autres, au contraire, intéressent exclusivement les amendements d'origine parlementaire. On constatera que les premières sont issues de longues traditions, tandis que les secondes sont, elles, novatrices.

- La permanence d'interdictions anciennes

Deux règles, issues d'une longue tradition, ont été reprises sous la V^e République et s'opposent donc à une étendue illimitée du droit d'amendement des parlementaires comme des membres du Gouvernement. Ces limites concernent la définition même de l'amendement ainsi que l'interdiction des cavaliers budgétaires.

Dans une décision très fortement critiquée en date du 23 janvier 1987, le Conseil constitutionnel a censuré une loi adoptée par le Parlement contenant, dans un amendement, le projet d'ordonnance relative à l'aménagement du temps de travail (ordonnance que le Président de la République avait refusé de signer). Il a considéré que cet amendement avait dépassé « les

⁴⁸¹V. par exemple BROUILLET, Alain, *Le droit d'amendement dans la constitution de la V^e République. Etude pratique de son utilisation pour l'élaboration de la loi d'orientation foncière*, Paris : PUF, Publications de l'Université de Paris I, 1973, passim.

limites inhérentes au droit d'amendement »⁴⁸². Ce faisant, il se contentait d'appliquer positivement des principes qu'il avait pu poser préalablement. Dans une décision du 13 décembre 1985, il avait déjà jugé que les amendements ne devaient pas être dépourvus de tout lien avec le texte de loi auquel il était intégré⁴⁸³. Enfin, dans sa décision *Loi de finances pour 1987*, il avait considéré que « les adjonctions ou modifications apportées au texte en discussion (...) ne sauraient, sans méconnaître les articles 39, alinéa 1^{er} et 44, alinéa 1^{er} de la Constitution, ni être sans lien avec ce dernier, ni dépasser, par leur objet et leur portée, les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement »⁴⁸⁴.

La décision *Amendement Séguin* s'attira les foudres des commentateurs⁴⁸⁵, à l'exception de M. Bruno Genevois. Même les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat la critiquèrent très sévèrement⁴⁸⁶. Pourtant, en l'espèce, elle n'était pas attentatoire aux droits du Parlement dans la mesure où l'amendement censuré était un amendement gouvernemental. C'est pour éviter que des projets entiers ne revêtent la forme d'un amendement, ce qui nuirait à une véritable délibération, la discussion sur les amendements étant limitée dans le temps, que le Conseil constitutionnel a pu prendre une telle décision. A y regarder de plus près, le Conseil constitutionnel n'a fait que faire respecter la définition d'un amendement. Cette définition est la suivante : « modification à un texte soumis à la délibération d'une assemblée »⁴⁸⁷. Une modification est, aux termes du Petit Robert, « un changement qui n'affecte pas l'essence de ce qui change ». Lorsqu'un amendement modifie l'essence du projet ou de la proposition auquel il se rattache, il ne mérite donc plus le qualificatif d'amendement. Il n'est plus un amendement, c'est un nouveau projet⁴⁸⁸. Sur le fond, la décision du Conseil constitutionnel n'est donc pas

⁴⁸²Conseil constitutionnel, 86-225 DC, 23 janvier 1987, Loi portant diverses mesures d'ordre social, *Rec. Cons. Cons*, p. 13 sqq.

⁴⁸³Conseil constitutionnel, 85-198 DC, 13 décembre 1985, Dispositions relatives à la communication audiovisuelle, *Rec. Cons. Cons*, p. 78 sqq. Cette règle existe depuis longtemps en Grande-Bretagne. V. DE FRANQUEVILLE, Amable Charles, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, t. III, *La procédure parlementaire*, Paris : J. Rothschild, 1887, p. 99.

⁴⁸⁴Conseil constitutionnel, 86-221 DC, 29 décembre 1986, Loi de finances pour 1987, *Rec. Cons. Cons*, p. 179 sqq.

⁴⁸⁵V. Par exemple : GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 1997, p. 726 sq. ; CARCASSONNE, Guy, A propos du droit d'amendement : les errements du Conseil constitutionnel, *Pouvoirs*, n° 41, 1987, p. 163 ; TARDAN, Arnaud, Le rôle législatif du Sénat, *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 105.

⁴⁸⁶V. GICQUEL, Jean, *Ibid.*, p. 682, note 105.

⁴⁸⁷AVRIL, Pierre, et GICQUEL, Jean, *Lexique. Droit constitutionnel*, Paris : PUF, 5^e éd. mise à jour, 1994, p. 8. Sur la définition du terme amendement v. LAKROUF, Slimane, Le droit d'amendement, *RDP*, 1991, p. 439 sqq.

⁴⁸⁸« Un principe tout à fait étranger au projet de loi n'est plus un amendement, c'est une proposition nouvelle ». ROSSI, Pellegrino, *Cours de droit constitutionnel*, Paris : Guillaumin, t. IV, 1867, p. 156.

choquante. Ce qui peut choquer, c'est son intervention pour juger de la recevabilité de cet amendement alors que l'article 98.5 du Règlement de l'Assemblée nationale confie ce rôle à l'Assemblée elle-même. Le Conseil constitutionnel intervenant, il a empêché que l'inaction des parlementaires les rende complices du déclin de leur institution⁴⁸⁹.

La seconde règle issue d'une longue tradition, et, une fois encore, de la définition même de l'amendement, est celle concernant l'interdiction des cavaliers budgétaires. Ceux-ci sont des amendements insérés dans une loi de finances alors que leur objet même ne les y lie absolument pas. Ils sont sans rapport avec le texte proposé, la loi de finances, et ainsi ne répondent pas à la définition même de l'amendement. Tout comme l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale les prohibe. Ce faisant, il reprend une disposition de l'article 102 du Règlement de la Chambre des députés de la III^e République adopté à la suite de l'article 105 de la loi de finances du 30 juillet 1913, lequel avait lui-même posé l'interdiction. Il faut dire que les premières années de la III^e République avaient vu se multiplier les cavaliers budgétaires, ce qui permettait au Gouvernement de faire adopter des textes dont il ne parvenait pas à obtenir le vote par la voie législative ordinaire, soit parce qu'il ne parvenait pas à les faire inscrire à l'ordre du jour, soit parce que ses projets étaient dénaturés par les commissions parlementaires. Ainsi, par exemple, le délai du recours pour excès de pouvoir fut-il réduit à deux mois par l'article 24 de la loi de finances du 13 avril 1900⁴⁹⁰. On plaisantait même sur l'abus des cavaliers budgétaires, en estimant que les lois de finances deviennent « une espèce de pandémonium où l'on trouve de tout, même de la finance »⁴⁹¹. Cette interdiction des cavaliers budgétaires ne participe pas, bien au contraire, au déclin du Parlement. Elle a pour objet d'éviter que le Gouvernement n'insère dans le projet de loi de finances des dispositions étrangères au budget dans le but que leur adoption soit soumise aux strictes règles de la procédure suivie en matière d'adoption des lois de finances. Cette règle permet donc, plutôt, même si les amendements parlementaires y sont également soumis, de protéger le Parlement. La proportion de cavaliers budgétaires introduits par le Gouvernement étant plus

⁴⁸⁹Le comportement des organes de l'Assemblée nationale n'a pas toujours été si passif. Ainsi, lors d'une séance en date du 15 février 1849, à propos de la discussion sur le projet de loi relatif à la commémoration des journées révolutionnaires de février 1848, il fut déposé l'amendement suivant : « Une amnistie générale est accordée pour tous les délits politiques commis depuis le 24 février ». Le Président Marrast déclara : « Je fais observer à l'auteur de cet amendement que je ne pourrais pas considérer comme amendement une proposition aussi distincte du projet de loi en discussion ; s'il a une proposition à faire, elle doit suivre le cours ordinaire des propositions ». Cité par LARCHER, Emile, *L'initiative parlementaire en France*, Paris : Arthur Rousseau, 1896, p. 87 sq.

⁴⁹⁰V. DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, t. IV, Paris : Fontemoing, 2^e éd., 1924, p. 438 sqq.

⁴⁹¹RAAFAT, Waheed, *Le droit d'amendement en France*, RDP, 1933, p. 204.

élevée que celle de ceux issus des parlementaires⁴⁹², il faut en conclure que le Parlement, grâce à cette règle, bénéficie d'une nouvelle protection.

Les limites au droit d'amendement issues de ces deux règles et touchant à la définition même de l'amendement s'appliquent aussi bien aux amendements gouvernementaux qu'à ceux des parlementaires. Mais, globalement, on peut estimer qu'elles protègent plus le Parlement qu'elles ne lui nuisent. Une disposition nouvelle relativise la portée des amendements parlementaires.

- L'irrecevabilité de l'article 44, alinéa 2

La Constitution pose trois cas d'irrecevabilité. L'irrecevabilité financière fera l'objet d'une analyse ultérieure⁴⁹³ tout comme l'irrecevabilité de l'article 41, laquelle sera étudiée avec l'article 34⁴⁹⁴ ; reste donc l'irrecevabilité prévue à l'article 44 de la Constitution.

La règle posée par le deuxième alinéa de l'article 44 peut surprendre par sa brutalité dans la mesure où elle impose une double limite matérielle et temporelle à l'exercice du droit d'amendement des parlementaires. Matérielle d'abord, en ce que la commission doit avoir été saisie des différents amendements à un projet ou à une proposition de loi. Temporelle ensuite, car, à partir du moment où la commission a rendu son rapport, les amendements ne sont plus recevables si elle n'a pas été en mesure de les étudier⁴⁹⁵. Cependant, l'article 99 du Règlement de l'Assemblée nationale a, en partie, permis de contourner ce texte en prévoyant que les députés peuvent encore présenter des amendements dans les quatre jours qui suivent la distribution du rapport, sauf à la discussion générale à débiter avant l'expiration de ce délai. De plus, l'article 88 de ce même Règlement indique que les commissions parlementaires se réunissent la veille ou le jour même de la séance afin d'examiner les derniers amendements. Comme le relève M. Guy Carcassonne, « seuls, donc, les parlementaires naïfs, distraits ou

⁴⁹²MESSAGE, Hervé, *L'Assemblée nationale et les lois de finances*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 3, 1996, p. 104.

⁴⁹³Cf. infra., p. 190 sqq.

⁴⁹⁴Cf. infra., p. 227 sqq.

⁴⁹⁵Notons qu'à l'occasion d'un renvoi en commission, cette dernière pourra étudier les amendements qu'elle n'avait pu examiner auparavant. Toutefois, la décision de renvoyer en commission l'étude d'un projet ou d'une proposition suit la logique majoritaire dans la mesure où elle est prise par l'assemblée.

inexpérimentés courent désormais le risque de voir cette disposition leur être opposée »⁴⁹⁶. De fait, cette procédure se révèle être utilisée « avec parcimonie ». Ainsi, M. Pierre Avril remarque-t-il que, de 1959 à 1977, celle-ci ne fut utilisée par le Gouvernement qu'à six reprises⁴⁹⁷. Depuis lors, cette disposition a pu servir, de façon ponctuelle, à écarter un grand nombre d'amendements manifestement dilatoires⁴⁹⁸.

Une telle disposition est en soi contraire aux règles du régime parlementaire car rien ne justifie que le Gouvernement puisse amender un texte, pour la première fois, en séance tandis que les parlementaires se voient dénier ce droit. Cependant, d'une part, l'irrecevabilité de l'article 44, alinéa 2 renforce l'efficacité de la procédure législative en interdisant, non pas le droit d'amendement, mais l'afflux d'amendements tardifs. D'autre part, la pratique suivie en la matière démontre que l'on ne peut concevoir cette disposition du deuxième alinéa de l'article 44 comme participant au déclin du Parlement. Or, parmi les procédures qui précèdent, il s'agissait de la seule qui soit opposable aux parlementaires à l'exclusion du Gouvernement. Les autres limites posées, jusqu'à présent, au droit d'amendement sont opposables aussi bien aux membres du Gouvernement qu'aux parlementaires et ne révèlent pas un déclin des deux parties quant à leur droit d'amendement, mais une juste application de la définition du terme d'amendement.

Par contre, d'autres règles issues de la Constitution, sont, elles, spécifiquement destinées à brider les amendements parlementaires.

β) L'étendue des pouvoirs gouvernementaux relatifs aux amendements

Le Gouvernement dispose de différents pouvoirs permettant d'écarter les amendements parlementaires. Deux de ces pouvoirs ont été particulièrement mis en avant dans le thème du déclin du Parlement ; il s'agit du vote bloqué et du pouvoir dont dispose le Gouvernement d'amender un texte issu de la commission mixte paritaire.

⁴⁹⁶CARCASSONNE, Guy, *La Constitution*, Paris : Le Seuil, coll. Points, série Essais, 1996, p. 188.

⁴⁹⁷AVRIL, Pierre, *Le Parlement législateur, RFSP*, 1981, p. 22.

⁴⁹⁸V. AVRIL, Pierre, et GICQUEL, Jean, *Droit parlementaire*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 2^e éd., 1996, p. 156.

- Le vote bloqué

L'article 44, alinéa 3 de la Constitution attribue au Gouvernement la faculté de forcer le Parlement à se prononcer sur le texte qu'il impose, qu'il soit ou non agrémenté d'amendements acceptés par le Gouvernement. Cette procédure permet donc au Gouvernement de maintenir l'intégrité de son texte, d'éviter que celui-ci soit dénaturé par de multiples amendements. Le lien avec la question de confiance telle qu'elle était pratiquée sous la IV^e République est donc évident⁴⁹⁹, ce qui pousse M. Pierre Avril à la qualifier de « petite question de confiance »⁵⁰⁰. Le Conseil constitutionnel n'a pas manqué de le relever dans sa décision du 15 janvier 1960⁵⁰¹ ; cependant, à la différence de cette pratique, le vote bloqué est « sans risque » pour le Gouvernement. Le rejet de la question de confiance entraînait sa démission, un scrutin négatif pour lequel est demandé le vote bloqué n'a pas la même conséquence, même s'il place le Gouvernement dans une situation délicate vis-à-vis de sa majorité.

L'institution de cette procédure peut sembler attentatoire aux droits du Parlement, lequel se trouve devant l'alternative suivante, soit accepter le texte gouvernemental proposé, soit le rejeter, en n'ayant plus le pouvoir de le modifier. C'est, selon l'expression de René Pleven, « le tout ou rien »⁵⁰². Mais, d'une part, la procédure du vote bloqué n'abrège pas le débat, seuls les divers votes sont remplacés par un vote unique. Il ne s'agit donc pas du « massacre des innocents » dénoncé par André Chandernagor⁵⁰³. Les députés, comme les sénateurs, ont la possibilité de délibérer librement et de faire connaître à l'opinion leur sentiment quant au texte. D'autre part, l'augmentation exponentielle du nombre d'amendements déposés sur un texte justifie l'existence de cette disposition. En effet, on constate que sont déposés, en moyenne chaque année près de 8000 amendements à l'Assemblée nationale, depuis 1981, et plus de 5000

⁴⁹⁹Léo Hamon et Claude Eméri indiquent que, le 27 février 1952, Edgar Faure dut poser la question de confiance vingt fois lors de la même séance afin que son projet ne soit pas totalement détruit par les amendements parlementaires. Le vote bloqué permet d'éviter ce genre d'extrémités. V. HAMON, Léo, EMERI, Claude, *Vie et droit parlementaires*, RDP, 1964, p. 92 ; LAUVAUX, Philippe, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruxelles : Bruylant, 1988, p. 28.

⁵⁰⁰AVRIL, Pierre, Le vote bloqué, RDP, 1965, p. 444.

⁵⁰¹Conseil constitutionnel, 59-5 DC, 15 janvier 1960, RJC, I, p. 3 sq. V. AVRIL, Pierre, Le vote bloqué (1959-1970), RDP, 1971, p. 470.

⁵⁰²Cité par GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 1997, p. 726. Il s'agit, selon M. Pierre Avril de « la disposition la plus mal supportée de la nouvelle Constitution ». AVRIL, Pierre, Le vote bloqué, RDP, 1965, p. 399.

⁵⁰³CHANDERNAGOR, André, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris : Gallimard, coll. Idées, 1967, p. 59.

amendements au Sénat, depuis 1983. L'étude et le vote de chacun de ces amendements prendrait un temps considérable, alors que, parfois, les amendements ne traduisent qu'une volonté d'obstruction systématique⁵⁰⁴ ou purement démagogique. La comparaison avec la procédure dite du kangourou existant en Grande-Bretagne apparaît ici très nettement, laquelle permet au speaker de sélectionner les amendements méritant d'être mis en discussion et d'écarter, de sauter par-dessus ceux ne présentant pas d'intérêt législatif. Toutefois, ce pouvoir est confié en France au Gouvernement, organe partisan, alors qu'il l'est à une autorité neutre en Grande-Bretagne.

La solution britannique permet de rendre la décision tendant à écarter certains amendements incontestable par ceux qui les ont présentés. Au contraire, en France, la décision apparaissant politique, elle permettra aux opposants de dénoncer le peu de cas dont il est fait, par le Gouvernement, du Parlement. Le procédé britannique est donc plus protecteur des droits de l'opposition. Pourtant, le procédé hexagonal semble, d'un autre côté, plus conforme aux règles du régime parlementaire. En effet, la décision d'utiliser le vote bloqué peut aussi bien répondre à un besoin de lutter contre les manoeuvres d'obstruction de l'opposition qu'à une volonté de ne pas modifier par des amendements qui pourraient recueillir l'assentiment de la majorité, ou d'une majorité, le texte du Gouvernement. Or, l'analyse de la pratique de cette disposition de l'article 44, alinéa 3, montre que le but de son utilisation à l'Assemblée nationale répond plus au second objectif qu'au premier pour lequel le Gouvernement utilisera de préférence l'article 49, alinéa 3. Cette dernière procédure n'étant pas utilisable au Sénat, il va de soi que, dans la seconde Chambre, le vote bloqué est surtout utilisé dans le but d'écourter les manoeuvres d'obstruction de l'opposition. Dans le cadre d'une utilisation du vote bloqué à l'Assemblée nationale, la majorité parlementaire dispose des moyens de faire connaître au Gouvernement son mécontentement pour l'avoir bridée dans ses velléités. Ayant le pouvoir de mettre en jeu sa responsabilité, la majorité parlementaire va pouvoir très aisément contrôler l'utilisation de la procédure de l'article 44, alinéa 3, par le Gouvernement. C'est en cela que la procédure du vote bloqué, telle qu'elle existe en France, apparaît conforme à l'esprit du régime parlementaire et, partant, ne peut participer à un quelconque déclin du Parlement.

La solution peut sembler moins évidente s'agissant des pouvoirs dont dispose le Gouvernement sur le texte issu d'une commission mixte paritaire.

⁵⁰⁴V. COLMOU, Yves, Vade-mecum du député obstruteur, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 121 sqq.

- Les amendements au texte de la commission mixte paritaire

Tant les dispositions constitutionnelles que la jurisprudence du Conseil constitutionnel ont attribué au Gouvernement un pouvoir sans bornes sur le texte issu d'une commission mixte paritaire. En effet, le troisième alinéa de l'article 45 de la Constitution dispose que les amendements au texte de la commission mixte paritaire ne sont pas recevables sauf accord du Gouvernement. A elle seule, cette disposition empêche certes les parlementaires de modifier le texte issu d'un fructueux compromis entre députés et sénateurs, mais celle-ci ne peut être considérée comme attentatoire aux droits du Parlement dans la mesure où ce texte a été élaboré par les seuls parlementaires, le Gouvernement n'intervenant pas dans les travaux de la commission mixte paritaire⁵⁰⁵.

Cependant, il ne faut pas que le Gouvernement use de cette prérogative pour totalement modifier le texte de la commission mixte paritaire, ou pour y insérer des dispositions nouvelles n'ayant jamais été débattues et sans véritable lien avec le texte. Il faut qu'il demeure dans la mesure de la définition du droit d'amendement. A cet effet, le Conseil constitutionnel contrôle que son amendement ne dépasse pas les limites inhérentes au droit d'amendement. De plus, le Gouvernement ne doit pas, comme il le fait parfois, abuser de ses différents pouvoirs pour accroître encore son influence sur le texte. Ainsi, peut-il utiliser la procédure du vote bloqué sur les amendements qu'il a proposés au texte de la commission mixte paritaire⁵⁰⁶. L'abus de ce pouvoir priverait le Parlement d'une véritable discussion dans la mesure où la lecture faite dans chaque assemblée suite à l'intervention d'une commission mixte paritaire n'est pas une véritable délibération⁵⁰⁷. Il n'y a qu'un vote sur l'ensemble du texte et un vote sur chacun des amendements du Gouvernement ou acceptés par lui, mais pas de vote sur chacun des articles du texte adopté par la commission mixte paritaire. Si dans les deux tiers des cas où la commission mixte paritaire est parvenue à un accord le Gouvernement ne présente aucun amendement, il en reste néanmoins 35 % dans lesquels le Gouvernement amende le texte issu

⁵⁰⁵Il est néanmoins souvent consulté. V. TRNKA, Hervé, La commission mixte paritaire, *RDP*, 1963, p. 501 sqq.

⁵⁰⁶V. AVRIL, Pierre, Le vote bloqué, *RDP*, 1965, p. 415 sq.

⁵⁰⁷Dans le même sens, V. TRNKA, Hervé, *Ibid.*, p. 519 sq. ; CARCASSONNE, Guy, A propos du droit d'amendement : les errements du Conseil constitutionnel, *Pouvoirs*, n° 41, 1987, p. 165 sq.

de la commission mixte⁵⁰⁸. Or, dans sa thèse, M. Bruno Baufumé indique de nombreux exemples où le Gouvernement, par ses amendements, a totalement bouleversé l'économie du texte de la commission mixte paritaire⁵⁰⁹. C'est donc dans la mesure de l'utilisation de ses pouvoirs par le Gouvernement que va se déterminer s'il est ou non porté atteinte aux droits du Parlement. Afin d'éviter ces abus gouvernementaux, le Conseil constitutionnel a récemment modifié sa jurisprudence relative à l'étendue du droit d'amendement à l'issue de la commission mixte paritaire. En effet, depuis sa décision en date du 25 juin 1998, il considère que les amendements adoptés après l'intervention de la commission mixte paritaire doivent « soit être en relation directe avec une disposition du texte en discussion, soit être dictés par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement »⁵¹⁰. Cette jurisprudence est très opportune dans la mesure où elle permettra à l'avenir d'éviter que le Gouvernement insère de nombreuses dispositions dans une loi sans que le Parlement ait pu véritablement en débattre.

En revanche, il nous faut relever une décision du Conseil constitutionnel qui, elle, participe de façon très nette au déclin de l'institution parlementaire. Il s'agit de la décision du 29 décembre 1986, *Loi de finances pour 1987*. Dans cette décision, le Conseil estime que les amendements gouvernementaux au texte de la commission mixte paritaire « peuvent même avoir pour effet d'affecter des dispositions qui ont déjà été votées dans les mêmes termes par les deux assemblées »⁵¹¹. Cette décision atteint considérablement les pouvoirs du Parlement. En effet, si une disposition a réuni l'accord des deux Chambres préalablement à l'intervention de la commission mixte paritaire, c'est que cet accord s'est fait sous les yeux du Gouvernement et avec une possible intervention de sa part pour tenter de l'éviter. Dès lors que le vote des deux Chambres en séance plénière a été acquis, le Gouvernement ne devrait plus avoir la possibilité de mettre en oeuvre ses différents pouvoirs pour le remettre en cause car cela revient à rayer d'un trait l'ensemble d'une délibération de la représentation nationale. Il faudrait donc qu'en pareil cas l'Assemblée nationale rejette le texte du Gouvernement pour démontrer son refus de se voir ainsi bafouée, voire qu'elle vote une motion de censure à son encontre. Si le Parlement

⁵⁰⁸V. BAUFUME, Bruno, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 77, 1993, p. 379.

⁵⁰⁹BAUFUME, Bruno, *Ibid.*, p. 379 sqq.

⁵¹⁰Conseil constitutionnel, 98-402 DC, 25 juin 1998, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, *JO*, 1998, p. 10147.

⁵¹¹Conseil constitutionnel, 86-221 DC, 29 décembre 1986, Loi de finances pour 1987, *Rec. Cons. Cons*, p. 179 sqq.

permet ce genre d'attitude, il se rend complice de son propre déclin dans la mesure où il ne met pas en oeuvre tout ce qui est en son pouvoir pour défendre ses prérogatives.

Malgré l'étendue des pouvoirs du Gouvernement en matière de droit d'amendement, il ne faut pas considérer le droit d'amendement des parlementaires comme quantité négligeable. On constate même un certain renouveau en la matière.

γ) Le renouveau des amendements parlementaires

Le droit d'amendement des parlementaires n'est pas si peu influent que cela sous la V^e République. D'une part, les amendements sont souvent la résultante d'un compromis entre majorité et Gouvernement. D'autre part, l'intégration européenne a permis de redorer leur blason.

Comme pour ce qui en est des initiatives en matière législative⁵¹², il faut bien constater que les amendements gouvernementaux sont, très souvent, issus d'une collaboration fructueuse entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire⁵¹³. Il peut, d'ailleurs, en être de même de certains amendements parlementaires. Ainsi, suite aux vives réactions suscitées par le projet de loi Debré sur l'immigration, les dispositions les plus critiquées furent l'objet d'un amendement parlementaire dont on dit que le Premier ministre aurait lui-même contribué à le rédiger⁵¹⁴.

De surcroît, consécutivement à la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, les Règlements des assemblées furent modifiés afin qu'ils prennent en compte « les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative ». Dans ce cadre, les Délégations pour l'Union européenne des deux assemblées ont obtenu le droit de présenter des amendements aux propositions de résolution portant sur ces propositions d'actes

⁵¹²Cf. supra p. 158.

⁵¹³MICHEL, Yves, Les initiatives parlementaires, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 92.

⁵¹⁴V. *Le Monde*, 21 février 1997, p. 8 ; *Le Monde*, 22 février, p. 7.

communautaires⁵¹⁵. Cette procédure permet donc au droit d'amendement des parlementaires de trouver un nouveau champ d'application, même s'il demeure restreint⁵¹⁶.

Il ressort de ce qui précède que le droit d'amendement des parlementaires est certes limité, parfois moins qu'on ne le dit, mais que cette limitation est tout à fait conforme aux règles du régime parlementaire qui font reposer la responsabilité des textes adoptés sur le Gouvernement qui doit donc disposer des moyens de faire pression sur les parlementaires afin de les convaincre de l'utilité de suivre ses choix. Mais les parlementaires ont toujours la faculté de ne pas voter le texte proposé par le Gouvernement, voire, même, de mettre fin au mandat du Gouvernement s'ils ne souhaitent plus le suivre. La prééminence des amendements gouvernementaux et la faiblesse relative d'expression des amendements parlementaires ne portent donc pas atteinte de façon systématique aux droits du Parlement. Mais, l'esprit du régime parlementaire dicte une utilisation parcimonieuse de certains pouvoirs du Gouvernement afin que celui-ci ne supprime pas totalement les discussions et amendements parlementaires sans autre forme de procès. En effet, comme le note M. Bruno Baufumé, « l'amendement est à la fois l'instrument et le critère de la démocratie parlementaire »⁵¹⁷. S'agissant spécifiquement des amendements ayant une incidence budgétaire, les règles posées par les textes sont, sous la V^e République, très brutales. Respectent-elles, elles-aussi, les droits du Parlement ?

2 - L'interdiction quasi-totale des amendements à incidence financière

L'article 40 de la Constitution de 1958 pose l'irrecevabilité des amendements parlementaires, comme d'ailleurs des propositions de lois, qui auraient « pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». Ce faisant, il interdit presque totalement les initiatives et amendements des parlementaires ayant une incidence sur les finances publiques (b). Mais, retirer aux

⁵¹⁵R.A.N., article 151-2. R.S., article 73 bis. V. BIGAUT, Christian, L'association du Parlement français au processus d'élaboration des normes communautaires (l'application de l'article 88 alinéa 4 de la Constitution issue de la réforme constitutionnelle de 1992), *Rev. adm.*, n° 277, janvier 1994, p. 30.

⁵¹⁶La majeure partie des résolutions relatives aux propositions d'actes communautaires sont proposées par les Délégations elles-mêmes. De ce fait, la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale n'a, jusqu'à présent jamais déposé d'amendements. Nous remercions ici M. Henri Nallet, Président de cette Délégation, pour nous avoir communiqué ces renseignements.

⁵¹⁷BAUFUME, Bruno, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 77, 1993, p. 7.

parlementaires le droit d'aggraver les dépenses ne constitue pas une participation au déclin du Parlement (a).

a) L'absence de déclin du Parlement du fait de l'interdiction d'aggraver les dépenses

Le régime parlementaire repose sur la responsabilité politique du Gouvernement devant la Chambre élue directement par le peuple, ce qui explique pourquoi le Gouvernement doit demeurer maître des actions qu'il entreprend. S'il n'agit plus qu'en application de textes votés par le Parlement en dehors de son approbation, il ne s'agit plus d'un régime parlementaire mais d'un gouvernement d'assemblée. C'est la raison pour laquelle nous estimons que le Gouvernement doit seul disposer de l'initiative de la loi de finances⁵¹⁸. Lorsque les parlementaires déposent une proposition de loi ou un amendement, ceux-ci peuvent avoir une incidence indirecte sur le budget. Ils peuvent constituer ou entraîner une modification implicite de celui-ci. Or, le Parlement n'a pas à administrer, il doit examiner si les besoins présentés par le Gouvernement pour mettre en oeuvre sa politique sont suffisants pour aboutir au résultat que le Parlement recherche. S'il considère que ces besoins sont insuffisants, il doit convaincre le Gouvernement d'accepter de lui présenter un autre projet, ou à défaut, il doit lui réclamer sa démission, mais il ne doit pas substituer ses propres choix à ceux du Gouvernement ; il ne doit pas faire reposer sur ce Gouvernement des responsabilités auxquelles il n'a pas consenti.

Or, lorsque les parlementaires déposent des propositions de lois, ou, plus souvent, des amendements ayant des conséquences sur les dépenses de l'Etat, ils substituent effectivement leur propre approche de la politique à celle du Gouvernement⁵¹⁹. Ils grèvent le budget de l'Etat de nouvelles dépenses auxquelles le Gouvernement devra faire face. Il ne faut pas, de surcroît, oublier qu'une loi de finances est un acte d'autorisation et que l'autorisation n'équivaut pas à l'action. Les parlementaires souhaitant proposer une action ayant des conséquences financières doivent convaincre le Gouvernement de prendre leur proposition à son compte. Il est donc nécessaire, pour éviter de verser vers le régime d'assemblée et conserver un véritable régime

⁵¹⁸Cf. supra p. 142 sqq.

⁵¹⁹V. REYNAUD, Paul, *Pour sauver nos finances et relever nos ruines. Enlever aux députés l'initiative des dépenses*, Discours prononcé le 11 septembre 1946 à l'Assemblée constituante, slnd, p. 9.

parlementaire, de retirer aux parlementaires l'initiative financière. Celle-ci n'est pas inhérente au parlementarisme, bien au contraire⁵²⁰.

D'ailleurs, les britanniques l'ont très vite compris, eux qui, dès une résolution du 11 décembre 1706, avaient admis que toute allocation de subsides devait faire l'objet d'une recommandation de la Couronne. De nombreuses fois, cette pétition de principe fut renouvelée jusqu'à un ordre du jour du 20 mars 1866 qui entérina définitivement cette règle⁵²¹. Ce qui est remarquable, c'est que les parlementaires ont d'eux-mêmes consenti à se priver de ce pouvoir de proposer des textes ayant des incidences sur les dépenses de l'Etat.

Les parlementaires français n'eurent pas le même discernement et ce n'est qu'à titre individuel que certains d'entre eux critiquèrent cette règle permettant aux parlementaires de proposer des textes, propositions ou amendements, ayant une incidence sur les dépenses de l'Etat. Ainsi, dès 1850, le Président Dupin estima qu'il « ne devrait jamais y avoir d'augmentation proposée par les membres de l'Assemblée », en dénonçant le fait que « les contrôleurs des dépenses se sont faits dépensiers »⁵²². La III^e République institua tout naturellement, la règle étant posée depuis 1830, l'initiative parlementaire en matière financière⁵²³, mais celle-ci fut de plus en plus critiquée⁵²⁴. On attaquait alors principalement l'aspect démagogue de ce genre de propositions et amendements lesquels entraînaient des dépenses de plus en plus importantes. Ainsi, selon Louis Michon, « ces propositions détruisent l'équilibre du budget, et ne peuvent avoir d'autre utilité que de constituer des réclames

⁵²⁰JOSEPH-BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris : Giard et Brière, 1904, p. 319. Dans le même sens v. SEGUIN, Philippe, Avant-propos, in *La Cour des comptes et le Parlement*, RFFP, n° 59, 1997, p. 13.

⁵²¹V. sur ce point : DE FRANQUEVILLE, Amable Charles, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, t. I, *Le Gouvernement*, Paris : J. Rothschild, 1887, p. 271 ; MIGNAULT, Pierre Basile, *Manuel de Droit parlementaire ou Cours élémentaire de Droit constitutionnel*, Montréal : Périard, 1889, p. 102 ; BIGNON, Paul, *De l'initiative financière chez les Anglais*, Thèse Paris : Larose, 1901, p. 34 sqq. ; STOURM, René, *Le budget*, Paris : Guillaumin, 1900, p. 54 ; PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris : Loysel, rééd. 1989, 2 vol., p. 70 sq. ; TARDIEU, André, *La Révolution à refaire*, t. II, *La profession parlementaire*, Paris : Flammarion, 1937, p. 199 sqq. ; CHASTENET, Jacques, *Le Parlement d'Angleterre*, Paris : Arthème Fayard, 1946, p. 31 ; AMSELEK, Paul, *Le budget de l'Etat sous la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, 1966, p. 197.

⁵²²Cité par PIERRE, Eugène, *Ibid.*, p. 70.

⁵²³La première proposition ayant une incidence sur les dépenses de l'Etat fut celle de du Bodan, le 11 janvier 1877. Cité par PIERRE, Eugène, *Ibid.*, p. 70. V. FERRY, Gabriel, Notes historiques sur l'abus de l'initiative financière chez les députés, *RPP*, avril 1902, p. 80 sqq.

⁵²⁴Selon Maurice Hauriou, « cette règle est particulièrement fâcheuse et prouve que nous sommes dans l'enfance d'une liberté parlementaire insuffisamment réglée ». V. HAURIOU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 2^e éd., 1929, p. 435.

électorales »⁵²⁵. Pour Jean Lerolle, leur retirer ce droit libérerait les députés des « sollicitations dont ils sont sans cesse l'objet »⁵²⁶.

Même si le principe d'interdiction des propositions et amendements à incidence financière était encore considéré comme un acte de « castration parlementaire »⁵²⁷, ce qui explique le rejet de nombreuses propositions tendant à cet objet, la Chambre des députés vota une résolution, proposée par Berthelot, le 16 mars 1900 selon laquelle les propositions ayant pour conséquence une augmentation des charges financières pesant sur l'Etat ne peuvent être faites sous forme d'amendement ou d'article additionnel au budget. Toutefois, cette interdiction restait limitée dans la mesure où la Chambre décida que les amendements pourraient tendre à la reprise du chiffre primitif du Gouvernement même si ce chiffre était plus élevé que le texte délibéré⁵²⁸.

Les parlementaires et constituants de la IV^e République comme Paul Reynaud⁵²⁹ furent, de ce point de vue, plus réalistes. En effet, d'une part, l'article 14 de la Constitution déclare irrecevables les propositions des sénateurs « lorsqu'elles auraient pour conséquence une diminution de recettes ou une création de dépenses ». Ce système est donc semblable aux dispositions de l'article 40 de la Constitution de 1958⁵³⁰. D'autre part, l'article 17 de la Constitution limite, très légèrement, l'initiative financière des députés. Malgré cela, les pratiques suivies permettaient de contourner en partie la loi des maximas⁵³¹. Enfin, l'on trouve

⁵²⁵MICHON, Louis, *L'initiative parlementaire et la réforme du travail législatif*, Paris : Marescq, 1898, p. 14 ; MICHON, Louis, *L'initiative parlementaire en matière financière*, RDP, 1898, tome 10, p. 197. Selon Gaston Jèze, « les députés forment une masse d'irresponsables ». Cité par MAUS, Didier, Commentaire de l'article 44, in LUCHAIRE, François, et CONAC, Gérard (dir.), *La Constitution de la République française*, Paris : Economica, 2^e éd., 1987, p. 864.

⁵²⁶Contribution in MELOT, Ernest, *L'évolution du régime parlementaire*, Paris : LGDJ, Bruxelles : Bruylant, 1936, pp. 42-93. V. également : BENOIST, Charles, *La réforme parlementaire*, Paris : Plon, 1902, p. XVI ; FERNEUIL, Th., *La République parlementaire en France*, RPP, novembre 1898, p. 396 ; TARDIEU, André, *La réforme de l'Etat. Les idées maîtresses de « L'heure de la décision »*, Paris : Ernest Flammarion, 1934, p. 57.

⁵²⁷L'expression est de Adrien Veber. Cité par TARDIEU, André, *Ibid.*, p. 65.

⁵²⁸V. PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris : Loysel, rééd. 1989, 2 vol., p. 71 ; DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, t. IV, Paris : Fontemoing, 2^e éd., 1924, p. 313 sq. ; MAUS, Didier, Rapport introductif, in *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, Paris : Economica, coll. Droit public positif, série Travaux de l'Association française des constitutionnalistes, 1992, p. 9 sq.

⁵²⁹V. REYNAUD, Paul, *Pour sauver nos finances et relever nos ruines. Enlever aux députés l'initiative des dépenses*, Discours prononcé le 11 septembre 1946 à l'Assemblée constituante, slnd, 22 p.

⁵³⁰V. sur ce point LEBRETON, Jean-Pierre, Conseil constitutionnel et initiative financière dans le cadre de la procédure législative, *Rev. adm.*, 1978, p. 274.

⁵³¹V. WILLIAMS, Philip, *La vie politique sous la IV^e République*, trad. Suzanne et Alain Dutheillet de Lamothe, Paris : Armand Colin, coll. Analyse politique, 1971, p. 455.

dans le projet Gaillard du 16 janvier 1958, la disposition suivante : « Les propositions formulées par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence une diminution des recettes ou un accroissement des charges publiques »⁵³². Il s'agit là d'une rédaction très proche de celle de l'article 40 de la Constitution du 4 octobre 1958. Néanmoins, une différence de taille sépare les deux systèmes. En effet, alors qu'aux termes de l'article 40 la compensation n'est possible que s'agissant des recettes et non des charges, celle-ci était toujours possible dans le projet Gaillard, lequel s'avérait donc moins sévère que la Constitution de la V^e République.

Il convient donc de remarquer d'abord qu'en régime parlementaire il est plus conforme aux principes que les parlementaires ne disposent pas du droit de bouleverser, par voie d'amendement ou de propositions de lois, l'équilibre budgétaire en proposant des textes ayant une incidence sur les dépenses de l'Etat. On notera ensuite que des systèmes d'irrecevabilité financière existaient sous les deux Républiques précédentes même s'ils n'ont pas permis de mettre fin aux agissements des parlementaires. On ne peut donc que s'accorder avec M. Mabileau qui notait, dès 1961, que « à la fin de la IV^e République, les pouvoirs financiers du Parlement étaient déjà considérablement amoindris »⁵³³, ce qui permet de contester d'un double point de vue le déclin du Parlement actuel en la matière.

b) La sévérité des dispositions de l'article 40

Cet article 40 de la Constitution fut, en son époque, fortement critiqué. L'on y voyait l'image d'une « guillotine sèche »⁵³⁴ taillant, dans les propositions et amendements parlementaires, des coupes claires. Il est vrai qu'il est difficile d'imaginer des suggestions n'ayant aucune incidence sur les dépenses publiques⁵³⁵. Ainsi, MM. Pierre Birnbaum, Francis Hamon et Michel Troper relèvent-ils le cas d'une proposition tendant à autoriser la ratification d'une convention internationale relative à la traite des blanches déclarée irrecevable car elle

⁵³²AVRIL, Pierre, *Le régime politique de la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome 8, 2^e éd. mise à jour, 1967, p. 39.

⁵³³MABILEAU, Albert, La compétence financière du Parlement de la Cinquième République, *RSF*, 1961, p. 47.

⁵³⁴AMSELEK, Paul, *Le budget de l'Etat sous la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, 1966, p. 226.

⁵³⁵AMELLER, Michel, *Parlements. Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans 55 pays*, Paris : PUF, 2^e éd. augmentée et mise à jour, 1966, p. 166 ; GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 1997, p. 719.

aurait entraîné la création de nouveaux services de police. Ils remarquent par ailleurs qu'en 1962, sur 202 propositions de lois, 175 furent déclarées irrecevables⁵³⁶ ! Ce constat semble indiquer que la contrainte imposée par l'article 40 de la Constitution est trop rigide.

Il faut dire que cet article ne permet pas toujours la compensation, ce qui contribue encore aux difficultés des parlementaires face à cette disposition. En effet, seule la compensation entre recettes est acceptée, tandis que la compensation entre charges est interdite⁵³⁷, et encore faut-il que « la ressource destinée à compenser la diminution d'une ressource publique soit réelle, qu'elle bénéficie aux mêmes collectivités ou organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution et que la compensation soit immédiate »⁵³⁸. L'article 42 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances est encore plus sévère dans la mesure où il interdit toute compensation. Fort heureusement, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il devait être interprété à la lumière des dispositions de l'article 40 de la Constitution, ce qui le rend, en la matière, inapplicable⁵³⁹. Il est ainsi plus difficile aux parlementaires français qu'aux parlementaires italiens de proposer des lois ou des amendements ayant des incidences financières, lesquels, malgré une irrecevabilité financière de principe, peuvent compenser entre recettes et dépenses⁵⁴⁰.

Toutefois, il ne faut pas se méprendre sur la portée réelle de l'article 40. Il arrive en effet souvent que le Gouvernement reprenne à son compte un amendement parlementaire qui se heurterait à l'article 40 afin de satisfaire les souhaits de sa majorité⁵⁴¹. Il s'agit notamment, lors

⁵³⁶BIRNBAUM, Pierre, HAMON, Francis, et TROPER, Michel, *Réinventer le Parlement*, Paris : Flammarion, coll. La rose au poing, 1977, p. 113 sq.

⁵³⁷Conseil constitutionnel, 85-203 DC, 28 décembre 1985, Loi de finances rectificative pour 1985, *Rec. Cons. Cons.*, p. 87 sqq. V. AMSELEK, Paul, *Le budget de l'Etat sous la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, 1966, p. 219 sqq. ; CAMBY, Jean-Pierre, et SERVENT, Pierre, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris : Montchrestien, coll. Clefs / Politique, 3^e éd., 1997, p. 90 sq. ; MESSAGE, Hervé, *L'Assemblée nationale et les lois de finances*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 3, 1996, p. 98 sqq.

⁵³⁸Conseil constitutionnel, 76-64 DC, 2 juin 1976, Examen d'une résolution tendant à modifier et à compléter certains articles du Règlement du Sénat, *Rec. Cons. Cons.*, p. 21 sq.

⁵³⁹ Conseil constitutionnel, 80-126 DC, 30 décembre 1980, *Rec. Cons. Cons.*, p. 53.

⁵⁴⁰V. LALUMIERE, Pierre, Le déclin du rôle financier des parlements en Europe occidentale, in *Mélanges Jean Brethe de La Gressaye*, Bordeaux : Brière, 1967, p 410.

⁵⁴¹Ainsi, par exemple, le Gouvernement récupéra-t-il, en 1977, les propositions Guerneur, relative à la liberté de l'enseignement, et Franceschi, relative à la majoration de certaines pensions de vieillesse, déclarées irrecevables par le bureau de la commission des Finances de l'Assemblée nationale au titre de l'article 40 de la Constitution. Il est notable que s'agissant de la seconde de ces propositions émanait pourtant d'un député de l'opposition. V. AVRIL, Pierre, et GICQUEL, Jean, *Chronique constitutionnelle française*, 15 mai - 15 septembre 1977, *Pouvoirs*,

du débat budgétaire, de la pratique dite de la « réserve parlementaire »⁵⁴². De plus, il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que cette irrecevabilité ne peut être invoquée devant lui qu'après avoir été soulevée au sein des assemblées⁵⁴³. Ceci limite fortement le caractère absolu de cette disposition⁵⁴⁴, d'autant plus que cette jurisprudence s'applique que l'assemblée effectue de façon systématique un tel contrôle, comme l'Assemblée nationale, ou qu'elle n'y procède qu'en cas de sollicitation explicite, comme le Sénat.

Sur le principe, l'interdiction pour les parlementaires de proposer des textes ayant pour conséquence un accroissement des charges publiques ou une diminution des ressources publiques n'est pas en soi constitutif d'un déclin du Parlement dans la mesure où à la fois les éléments tirés de la théorie du régime parlementaire et ceux issus de différentes comparaisons avec des régimes précédents ou étrangers concourent à dénier ce droit aux parlementaires. En revanche, il faut admettre que l'extrême difficulté rencontrée par les parlementaires pour compenser recettes et charges de l'Etat apporte une limite importante à leurs droits de proposition de loi et surtout d'amendement dans la mesure où ce dernier a, peu à peu, remplacé le premier dans l'esprit des parlementaires. Ainsi, si de 1973 à 1994, seules 0,8 % des propositions de loi ont été déclarées irrecevables au titre de l'article 40, ses dispositions ont été opposées, sur la même période, à pas moins de 6979 amendements, ce qui ne représente tout de même que 5,3 %⁵⁴⁵. Ces chiffres, somme toute peu élevés, s'expliquent notamment par deux raisons essentielles. D'une part, les parlementaires ont compris le mécanisme de cet article ; au fil des années, ils se sont donc mis à gager leurs amendements afin d'éviter l'irrecevabilité de l'article 40. D'autre part, il ne faut pas mésestimer le phénomène d'autocensure des parlementaires renonçant par avance à leur amendement si celui-ci encourt l'irrecevabilité. Cependant, dans un autre sens, les règles du jeu politique, le fait majoritaire depuis 1962, permettent de nuancer ce constat et de considérer bien plus cette disposition de l'article 40

n° 3, 1977. V. également LE GUERN, Hervé, MESSAGE, Hervé, TESSIER, Alexandre, Le contrôle parlementaire du budget de l'Etat. Le rôle de l'Assemblée nationale 1983-1987, *RFFP*, n° 22, 1988, p. 208 sq.

⁵⁴²LUCHAIRE, François, L'abrogation de la loi Falloux devant le juge constitutionnel, *RDP*, 1994, p. 615 ; LEBRETON, Jean-Pierre, Conseil constitutionnel et initiative financière dans le cadre de la procédure législative, *RA*, 1978, p. 280 ; MABILEAU, Albert, La compétence financière du Parlement de la V^e République, *RSF*, 1961, p. 57 ; DOUAT, Etienne, *La réserve parlementaire*, in colloque organisé par le G.E.R.A.P., *Le financement des Parlements*, Lille, 1997, dactyl.

⁵⁴³Conseil constitutionnel, 77-82 DC, 20 juillet 1977, *Rec. Cons. Cons.*, p. 37.

⁵⁴⁴V. CAMBY, Jean-Pierre, Le Conseil constitutionnel et la régulation de l'activité des pouvoirs publics, *Administration*, n° 177, octobre-décembre 1997, p. 32 sq.

⁵⁴⁵Source : *BAN*. Cf. Annexe 6.

comme « une précaution superflue »⁵⁴⁶, ou, à tout le moins, comme une précaution supplémentaire.

Les règles du régime parlementaire imposent que le Gouvernement agisse comme guide de la majorité parlementaire, et, à travers elle, du Parlement. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement doit de façon principale et presque exclusive proposer le budget et les lois et ce n'est que lorsque le Gouvernement les accepte que les modifications, les amendements à ces textes doivent pouvoir intervenir, sauf au Gouvernement à démissionner. Ainsi, la disposition de l'article 23 de l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire est-elle assez juste⁵⁴⁷. La Constitution de 1958 reprenant totalement ce canevas, on ne peut conclure à un déclin du Parlement sous la V^e République. Seuls la conjonction de plusieurs phénomènes, ou l'aménagement pratique d'une règle, a pu apparaître comme participant à ce déclin. Soutenu donc par la majorité parlementaire, le Gouvernement dispose d'une position très forte au sein de la procédure législative. Lorsque ce soutien est fragilisé par une opposition grandissante, le Gouvernement ne doit pas être empêché d'agir. La Constitution du 4 octobre a prévu dans ce cas différents procédés lui permettant de surmonter ces oppositions passagères.

Section 2 - Le pouvoir de surmonter des oppositions plus ou moins importantes

En régime parlementaire, le Parlement est appelé à donner au Gouvernement les moyens de sa politique, les moyens de gouverner efficacement. C'est la raison pour laquelle, en plus de le laisser prendre l'initiative de la politique à mener, le Parlement doit permettre au Gouvernement de surmonter différentes oppositions, que celles-ci proviennent de manoeuvres dilatoires des groupes parlementaires extérieurs à la majorité ou, au contraire, de tiraillements internes à cette dernière. A défaut de procédés permettant de mettre fin à ces oppositions, c'est la paralysie. Le Gouvernement se trouve alors empêché d'agir bien qu'il soit potentiellement soutenu par une majorité de parlementaires. Dès lors, le régime ne peut plus être considéré comme un gouvernement d'opinion puisqu'une minorité retient l'application de la politique

⁵⁴⁶GUICHARD-AYOUB, Eliane, ROIG, Charles, GRANGE, Jean, *Etudes sur le Parlement de la V^e République*, Paris : PUF, coll. Travaux et recherches de la faculté de droit et des sciences politiques de Paris, série science politique, 1965, p. 81.

⁵⁴⁷« Le Gouvernement a la proposition de la loi ; les Chambres peuvent proposer des amendements : si ces amendements ne sont pas adoptés par le Gouvernement, les Chambres sont tenues de voter sur la loi, telle qu'elle a été proposée ».

voulue par la majorité des électeurs. Si le lien de confiance unissant la majorité parlementaire et le Gouvernement existe réellement, alors cette majorité doit donner au Gouvernement les moyens de surmonter la crise pour qu'il puisse mettre en oeuvre la politique désirée par les électeurs. Ce n'est que lorsque la contestation grandissante réunira une majorité de parlementaires que le Gouvernement devra démissionner. Mais, comme le relevait Marcel Waline : « Du moment que vous n'avez pas le courage de renverser un Gouvernement, il est absolument nécessaire que vous lui laissiez faire sa politique »⁵⁴⁸.

Ne disposant pas de la certitude de l'apparition du fait majoritaire, les constituants de 1958 ont substitué à ce principe politique de soutien majoritaire au Gouvernement différentes règles permettant à ce dernier de triompher de ces crises passagères. Plusieurs de ces procédés s'appliquent lors de la procédure législative ordinaire (§1), d'autres sont spécifiques à la loi de finances (§ 2).

§ 1 - Les procédés d'accélération de la procédure législative ordinaire

En dehors du vote bloqué, déjà étudié, trois procédés ont ainsi été institués. Il s'agit de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte (A) ainsi que de la procédure d'urgence et de dernier mot à l'Assemblée nationale (B).

A) *L'article 49 alinéa 3*

Le mécanisme imaginé à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution est apparu, à une partie de la doctrine, très attentatoire aux pouvoirs du Parlement, ce qui explique qu'il soit régulièrement l'objet de différentes attaques (2). Cependant, son institution était devenue indispensable au maintien du régime parlementaire (1).

1 - L'indispensable institution du mécanisme

⁵⁴⁸Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. II : *Le Comité consultatif constitutionnel. De l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, 1988, p. 507.

L'impuissance des Gouvernements de la IV^e République fut l'objet de nombreuses critiques (a), lesquelles aboutirent naturellement au mécanisme de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution de 1958 (b).

a) *La prise de conscience*

Le lien de confiance entre la majorité parlementaire et le Gouvernement constitue la pierre angulaire du régime parlementaire. Ce qui signifie que, dès lors que le Cabinet ne jouit plus de la confiance du Parlement, il doit se retirer et laisser à d'autres la charge de mettre en oeuvre la politique voulue par la majorité. Mais, tant que le contrat de majorité demeure, le Parlement doit donner au Gouvernement les moyens dont il a besoin. M. Jean de Soto déclare à ce sujet : « En somme, la confiance doit dépasser le stade des déclarations verbales et se traduire en actes positifs ; soutenir un Gouvernement, voire le tolérer, suppose que loyalement on admette des hommes et une politique avec les textes qui la traduisent et la permettent »⁵⁴⁹. Il se montre ainsi radicalement opposé à la situation existant sous la IV^e République où, rappelons-nous, le Président du Conseil devait, parfois, poser la question de confiance pour obtenir l'inscription du budget à l'ordre du jour⁵⁵⁰ ou pour éviter une dénaturation totale de ses projets⁵⁵¹. Il exprime même son opinion avec des mots très durs vis-à-vis de la pratique institutionnelle et de la vie politique sous la IV^e République en considérant qu'il « est contradictoire, illogique et lâche que le Parlement paralyse une politique en massacrant des textes ou en refusant de les voter, du moins lorsque ces textes intéressent vraiment la politique du Gouvernement »⁵⁵². Cette opinion est tout à fait logique car le régime parlementaire n'existe véritablement que lorsque le Parlement soutient le Gouvernement dans ses entreprises, lorsque la majorité parlementaire est vraiment liée au Cabinet. De plus, comme le relève M. Philippe Lauvaux, « l'Assemblée nationale conserve la faculté de repousser le texte en approuvant la motion de censure, et c'est là l'essentiel »⁵⁵³. Le Parlement dispose toujours du pouvoir de décision.

⁵⁴⁹DE SOTO, Jean, *Chronique constitutionnelle française. La loi et le règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958*, RDP, 1959, p. 270.

⁵⁵⁰Cf. supra., p. 164.

⁵⁵¹Cf. supra., note 499.

⁵⁵²DE SOTO, Jean, *Chronique constitutionnelle française. La loi et le règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958*, RDP, 1959, p. 270.

⁵⁵³LAUVAUX, Philippe, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruxelles : Bruylant, 1988, p. 52.

Cependant, certaines situations extrêmes ne peuvent être résolues par la maîtrise gouvernementale de l'ordre du jour et le vote bloqué car, comme le relève M. Yves Colmou, « si l'exécutif et sa majorité possèdent la maîtrise de la décision, ils ne maîtrisent pas le temps nécessaire pour l'obtenir »⁵⁵⁴. Il est donc impérieux que le Gouvernement puisse bénéficier de la capacité d'écourter d'interminables débats afin de faire voter les lois lui permettant de mettre en oeuvre sa politique. Le régime britannique a d'ailleurs adopté très vite les techniques de la *guillotine* et du *kangourou* dans le but de mettre fin à une discussion parlementaire ne présentant plus d'intérêt. Avant même la nouvelle Constitution, la situation décrite sous la IV^e République provoqua de très nombreuses réactions qui constituent toutes un pas vers le système instauré par l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

Ainsi, Paul Coste-Floret en 1957 ou Félix Gaillard en 1958 proposèrent des systèmes très proches de celui imaginé par les constituants de 1958⁵⁵⁵. Mais, bien avant eux, deux députés MM. Edouard Moisan et Michel Mercier déposèrent un amendement que le premier député cité exposa de la façon suivante : « Dans un scrutin de confiance, tous les parlementaires seraient appelés à prendre leurs responsabilités. Seuls les votes contre seraient décomptés et si le chiffre fatidique des 314 voix n'était pas atteint, la décision sur le texte interviendrait dans le sens précisé par le Gouvernement lors de la position de la question de confiance »⁵⁵⁶. Il s'agit donc bien d'un système identique à celui de l'article 49, alinéa 3. Il est même plus perfectionné dans la mesure où le Gouvernement peut poser cette question de confiance sur le rejet d'un texte, ce que ne permet pas la disposition de la Constitution de 1958⁵⁵⁷. La bataille parlementaire, menée par M. Maurice Kriegel-Valrimont, contre cet amendement fut vive ; on lui reprocha ainsi de constituer une « atteinte aux règles élémentaires de démocratie »⁵⁵⁸. Et, après une modification rédactionnelle de l'amendement, celui-ci fut rejeté par 517 voix contre 95⁵⁵⁹.

⁵⁵⁴COLMOU, Yves, Vade-mecum du député obstruteur, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 121.

⁵⁵⁵V. AVRIL, Pierre, Le vote bloqué et l'engagement de responsabilité, *Petites affiches*, 4 mai 1992, p. 30 ; SATCHIVI, Francis, L'avenir mouvementé de l'article 49, alinéa 3, *Petites affiches*, 15 juillet 1994, p. 13 sqq.

⁵⁵⁶JOAN, 1953, p. 3781 et 3786.

⁵⁵⁷L'article 49 ne permet pas un tel procédé, comme l'a relevé le rapport Vedel. Cependant, il est toujours possible pour le Premier ministre d'engager la responsabilité de son Gouvernement sur un ou plusieurs amendements de suppression qu'il présenterait. Dans les faits cela aboutirait à engager sa responsabilité sur le rejet du texte proposé par les parlementaires.

⁵⁵⁸JOAN, 1953, p. 3786.

⁵⁵⁹JOAN, 1953, p. 3788.

Lors des discussions relatives à cet amendement, il ne fut pas toléré que les abstentionnistes soient considérés comme soutenant le Gouvernement. En évitant aux parlementaires d'assumer leurs responsabilités, on protégeait la « lâcheté » dénoncée par M. Jean de Soto. On préféra conserver les dispositions de l'article 49 du Règlement de l'Assemblée nationale, lesquelles n'étaient, pourtant, plus en harmonie avec la pratique suivie par les différents présidents du Conseil. Celui-ci dispose, en son troisième alinéa, que « l'octroi ou le refus de la confiance entraîne, de droit, l'adoption ou le rejet du texte en faveur duquel la question de confiance est posée. Toutefois, lorsque l'octroi de la confiance résulte de l'absence de la majorité constitutionnelle requise pour son refus, le texte contre lequel s'est affirmée la majorité absolue des suffrages exprimés n'est pas adopté ». Cette rédaction alambiquée signifie que lorsque les opposants au président du Conseil ne parviennent à réunir qu'une majorité relative contre ce dernier, celui-ci reste en place, mais est privé des moyens de sa politique ! Cette disposition explique sans doute pourquoi nombre de présidents du Conseil ont préféré, dans une telle hypothèse, remettre la démission de leur Gouvernement, étant alors dans l'impossibilité de mettre en vigueur leur politique.

Pour éviter ce type de situations, les constituants de 1958 ont lié définitivement le sort du Gouvernement au sort du texte dès lors que le Premier ministre engage la responsabilité du Cabinet sur le vote d'un texte.

b) L'utilisation effective du mécanisme

Le procédé visé à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution permet donc de surmonter une rébellion plus ou moins passagère laquelle peut provenir aussi bien des rangs de l'opposition que de ceux de la majorité. En effet, l'engagement de responsabilité sur un texte répond à deux objectifs principaux.

Le premier est, bien entendu, de mettre fin à une manœuvre d'obstruction parlementaire menée par l'opposition dans le but de retarder au maximum l'adoption d'un texte qu'elle conteste. Ainsi, chacun des grands textes ayant donné lieu à d'âpres discussions fut-il adopté selon ce procédé. On citera, à titre d'exemples, la loi sur les entreprises de presse de 1984 pour laquelle plus de 2500 amendements avaient été déposés, la loi d'habilitation tendant à autoriser le Gouvernement à prendre des ordonnances relatives à la sécurité sociale, ou la loi abrogeant

la loi Falloux (4000 amendements)... L'obstruction est alors arrêtée nette puisque l'engagement de responsabilité clôt la discussion sur le texte, pour ouvrir celle sur la seule censure. L'efficacité de ce procédé est donc absolue à l'Assemblée, mais au Sénat le *filibustering* pourra continuer. En cela, la procédure visée à l'article 49, alinéa 3 est parfois assimilée à une arme et le langage utilisé s'écarte du juridisme pour verser dans l'imagé et le *western*.

Cependant, l'utilisation par le Premier ministre du pouvoir inscrit au troisième alinéa de l'article 49 peut répondre, également, au souci d'éviter une dispersion de la majorité, voire son effritement. En rendant les députés responsables de leur vote, il leur est demandé de choisir entre le soutien et la censure. Il n'y a pas de voie moyenne pour la simple critique. Face à une majorité récalcitrante, là encore, l'article 49, alinéa 3 fait preuve de sa remarquable efficacité puisque jamais un Gouvernement ne fut renversé à l'occasion de son utilisation⁵⁶⁰. Il faut remarquer que les députés de la majorité peuvent aussi être protégés de leurs électeurs et de leur conscience par l'utilisation de cette prérogative du Premier ministre. Ainsi, en engageant la responsabilité de son Gouvernement sur l'adoption du projet de loi amnistiant les généraux factieux d'Algérie, M. Pierre Mauroy a permis aux députés de sa majorité d'éviter de faire un choix cornélien.

Cependant, il est bien évident que cette prérogative ne peut être utilisée qu'à l'Assemblée nationale, le Sénat ne disposant pas de la faculté de renverser le Gouvernement. Les objectifs de ce procédé visent à un but commun : permettre au Gouvernement de mettre en oeuvre la politique pour laquelle le Parlement l'a investi de sa confiance⁵⁶¹. En cela, il s'agit d'une application d'un des principes de fonctionnement du régime parlementaire d'autant plus que, par cette technique, la rupture du lien de confiance unissant la majorité du Parlement et le Gouvernement est sans aucune équivoque. L'article 49, alinéa 3 ne peut donc pas, en lui-même être considéré comme participant au déclin du Parlement. Toutefois, le régime parlementaire étant un régime fait de mesure, il est apparu à certains auteurs qu'il fallait en éviter une utilisation répétitive.

⁵⁶⁰Sous le pseudonyme de Timon, Cormenin donnait ce conseil : « En vérité, je vous le dis : quand vous aurez épuisé tous vos autres moyens sur la majorité et que vous la trouverez sourde, inerte, rebelle même et murmurante, faites-lui peur, bien peur et elle est à vous ! ». TIMON, *Livre des orateurs*, Paris : Pagnerre, 11^e éd., 1842, p. 48.

⁵⁶¹Selon M. Didier Maus, « il s'agit d'un des meilleurs articles de la Constitution, du moins en termes d'efficacité du travail parlementaire puisqu'il offre la faculté essentielle de décider ». MAUS, Didier, Rapport introductif in Association française des constitutionnalistes, *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, Paris : Economica, coll. Droit public positif, série Travaux de l'Association française des constitutionnalistes, p. 14.

2 - L'éventuelle limitation de son utilisation

S'agissant des dispositions de l'article 49, alinéa 3, Michel Debré ne déclara-t-il pas lui-même que « ces dispositions ne doivent être qu'une ultime sauvegarde jalousement gardée en réserve pour le cas où la Commission mixte n'aurait pas réussi à éviter le conflit. Dangereuses pour le régime j'en conviens, si elles étaient employées à tout instant, ces dispositions me paraissent au contraire essentielles pour les cas exceptionnels »⁵⁶². Pourtant la double limitation évoquée par le Premier ministre n'a pas toujours été respectée.

D'une part, en effet, le Premier ministre ne procède pas à l'engagement de la responsabilité sur un texte au seul cas d'échec de la commission mixte paritaire. Cela, d'ailleurs, est tout à fait naturel dans la mesure où il est nécessaire de lutter contre l'obstruction parlementaire. Or, cette dernière ne se situe pas qu'à ce stade de la procédure législative. Cependant, selon le commissaire du Gouvernement Janot, il est exclu que cette procédure soit utilisée avant qu'il y ait eu un échange d'idées sur le texte⁵⁶³. Toutefois, cette interdiction ne constitue qu'un voeu pieux et ne figure aucunement dans le texte de la Constitution. Ainsi, à plusieurs reprises, le Premier ministre engagea la responsabilité de son Gouvernement sur le vote d'un texte juste après que le ministre intéressé ait présenté le projet de loi et avant que ne s'ouvre la discussion générale⁵⁶⁴. De plus, il convient de nuancer l'affirmation selon laquelle une utilisation précoce de ces dispositions porte atteinte aux droits du Parlement. En effet, s'il est alors mis fin prématurément à la discussion sur le projet ou la proposition de loi, les députés ont la possibilité d'en ouvrir une nouvelle sur la censure éventuelle du Gouvernement. Rappelons qu'en cas d'adoption de la motion de censure, le texte est *ipso facto* considéré comme rejeté. Le pouvoir de décision demeure donc entre les mains du Parlement.

D'autre part, si Michel Debré songe à une limitation aux cas exceptionnels de l'article 49, alinéa 3, la pratique suivie sous la V^e République démontre à quel point l'on peut envisager

⁵⁶²Cité par HAMON, Léo, COTTERET, Jean-Marie, Vie et droit parlementaires, *RDP*, 1961, p. 100.

⁵⁶³Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. III : *Du Conseil d'Etat au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, 1991, p. 355.

⁵⁶⁴Pour des exemples, V. AVRIL, Pierre, et GICQUEL, Jean, *Droit parlementaire*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 2^e éd., 1996, p. 218 sq.

cette expression de façon libre et extensive. M. Michel Rocard éleva l'utilisation de l'article 49, alinéa 3 au rang de méthode de gouvernement⁵⁶⁵. Pour autant, fallait-il considérer la situation comme exceptionnelle ? A bien des égards non, dans la mesure où, la situation s'étant perpétuée avec les Gouvernements de Mme Edith Cresson et de Pierre Bérégovoy, elle dura le temps d'une législature. A d'autres égards, on doit, au contraire, estimer que la situation revêtait ce caractère exceptionnel puisque la IX^e législature n'avait pas permis aux Gouvernements socialistes de disposer, comme leurs prédécesseurs, d'une majorité absolue de députés à l'Assemblée nationale.

Ceci démontre bien la difficulté qu'il y a à vouloir limiter l'usage de l'article 49, alinéa 3. Plusieurs suggestions en ce sens ont été avancées depuis le début de la V^e République. En effet, il n'existe désormais presque plus de farouches opposants à ce système permettant au Premier ministre d'obliger les parlementaires à choisir entre la confiance et la censure alors que le débat portait primitivement sur l'adoption ou le rejet, voire seulement la modification, du texte⁵⁶⁶. Seules demeurent des propositions tendant à perfectionner le mécanisme. Ainsi, M. Jean Glavany propose-t-il de limiter son usage aux seules lois de finances et de programmation militaire dans la mesure où, s'agissant de la quintessence de l'action gouvernementale, il est nécessaire que le Gouvernement puisse disposer, à son choix, des moyens qu'il estime indispensables à son action⁵⁶⁷. A l'inverse, MM. Birnbaum, Hamon et Troper rejettent par principe son application aux lois de finances ainsi qu'aux lois d'habilitation. Ils font valoir que, s'agissant des premières, le consentement de la représentation nationale au projet de budget est une preuve de confiance envers le Gouvernement et que dès lors il est inconcevable que des députés puissent soutenir un Gouvernement mais aient la volonté de rejeter son budget, ce qu'ils conçoivent aisément pour d'autres textes⁵⁶⁸. A travers ces deux propositions, on devine bien la

⁵⁶⁵Selon M. Pierre Avril, il s'agit d'un « mode banalisé de gestion d'un Gouvernement minoritaire ». AVRIL, Pierre, *Le dévoiement, Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 138 sq.

⁵⁶⁶A cet égard, M. Bernard Lavergne se distingue en écrivant : « Somme toute un projet de loi qui pourrait n'avoir eu aucune voix favorable du tout, mais qui a eu moins de 301 voix défavorables sera déclaré admis. Comment qualifier pareil tour de passe-passe sinon qu'il élève l'escamotage et la fraude à la hauteur d'un principe de gouvernement ? ». LAVERGNE, Bernard, *Pour un régime parlementaire rénové*, Paris : PUF, 1974, p. 67 sq. Nous ne souscrivons pas à cette opinion dans la mesure où il est impossible, étant donné la méthode de comptabilisation des votes, de distinguer la part de ceux qui n'auraient pas voté le texte et de ceux qui auraient préféré l'abstention. On ne peut pas estimer le nombre de députés qui soutiennent effectivement et le Gouvernement et le texte. Or, en l'absence d'une manifestation claire et explicite de la défiance d'une majorité absolue de parlementaires, le Gouvernement doit rester en place et disposer des moyens de sa politique.

⁵⁶⁷GLAVANY, Jean, *Vers la nouvelle République. Ou comment moderniser la constitution*, Paris : Grasset, 1991, p. 83.

⁵⁶⁸BIRNBAUM, Pierre, HAMON, Francis, et TROPER, Michel, *Réinventer le Parlement*, Paris : Flammarion, coll. La rose au poing, 1977, p. 161. La mise en oeuvre du projet de loi de finances par la voie d'ordonnances de

difficulté qu'il y a à se mettre d'accord pour envisager une quelconque limitation qualitative de l'usage de l'article 49, alinéa 3. En réalité, on l'aperçoit une fois de plus, un texte n'est considéré comme étant important que lorsque le Gouvernement en juge ainsi. Quant à une limitation quantitative, là encore, elle serait inappropriée dans la mesure où le Premier ministre peut très bien avoir besoin d'utiliser l'article 49, alinéa 3, au-delà de son quota parce que de nombreux textes auxquels il tient subissent les attaques de l'opposition ou attirent les réticences de la majorité. A l'inverse, lors d'autres sessions, il peut ne pas en avoir besoin. Toute limitation quantitative serait donc artificielle et inadaptée aux circonstances ; or, comme le relève M. Pierre Avril, « c'est la conjoncture qui commande d'y recourir »⁵⁶⁹. Au demeurant, c'est également le constat que fit le Comité Vedel⁵⁷⁰.

Cependant, cela ne signifie nullement que toute utilisation des dispositions de l'article 49, alinéa 3 doit recevoir l'agrément. Il est déjà apparu des cas d'utilisation qui, sans être incompatibles avec les règles du régime parlementaire, étaient en contrariété avec son esprit de mesure. Ainsi, à plusieurs reprises, des lois ont été considérées comme adoptées alors même qu'elles n'avaient recueilli aucun vote positif et même des votes contraires de la part du Sénat. Ainsi en est-il de la loi constituant la force de frappe française ou de la loi de finances rectificative pour 1962⁵⁷¹. Cependant, en réalité, cette perte du pouvoir de décision, cette législation sans vote parlementaire favorable, a été permise par l'inaction des députés. Cette situation choquante d'une loi n'ayant recueilli aucun suffrage aurait pu, aurait dû, avoir pour conséquence l'adoption d'une motion de censure. En définitive, c'est parce que les députés ont laissé agir ainsi le Gouvernement que cette situation a pu se rencontrer. De même, le cumul des prérogatives accordées au Gouvernement par les articles 38 et 45 ne nous semble pas conforme à l'esprit du régime parlementaire : il s'agit de l'obtention d'une loi d'habilitation par la voie de l'article 49, alinéa 3. Lorsque l'article 38 de la Constitution dispose que « le Gouvernement peut (...) demander au Parlement » l'autorisation de prendre des ordonnances, quelle est la

l'article 47 ne correspond pas à un article 49, alinéa 3 appliqué à la loi de finances. C'est pourquoi ces auteurs l'acceptent. En effet, les parlementaires ne sont dépouillés de leur pouvoir de voter le projet de loi de finances que dans l'hypothèse où leur consentement tarde trop et non dans celle où celui-ci fait défaut. Comme le relèvent ces auteurs, le Parlement « ne perd donc son pouvoir que s'il n'en use pas ». BIRNBAUM, Pierre, HAMON, Francis, et TROPER, Michel, *Ibid.*, p. 152.

⁵⁶⁹AVRIL, Pierre, Le vote bloqué et l'engagement de responsabilité, *Petites affiches*, 4 mai 1992, p. 30.

⁵⁷⁰JO, 16 février 1993, p. 2542.

⁵⁷¹V. LASCOMBE, Michel, Le Premier ministre, clef de voûte des institutions ? L'article 49, alinéa 3 et les autres..., *RDP*, 1981, p. 121 sqq. ; HAMON, Léo, EMERI, Claude, Vie et droit parlementaires, *RDP*, 1962, p. 1144.

valeur de cette demande si la réponse positive est quasiment imposée ? La formule de M. Pierre Marilhac est séduisante : « 38 + 49.3 = 16 bis »⁵⁷². Cependant, il faut nuancer nos propos et ceux de cet auteur car, en définitive, cela dépendra, encore une fois, des circonstances. Si l'article 49, alinéa 3 est utilisé seulement pour accélérer la procédure, son usage n'est pas alors contraire à l'esprit du régime parlementaire. Si son usage répond plus certainement à la volonté de contraindre les députés à consentir leur autorisation, alors l'esprit du régime parlementaire en souffrira dans la mesure où toute modération, toute négociation est absente. Ce qui importe donc, ce sont les circonstances. A cet égard, on ne peut que souscrire à l'opinion formulée par celui qui, quelques mois plus tard allait devenir Président de l'Assemblée nationale, M. Philippe Séguin, lequel déclarait : « l'article 49, alinéa 3 est un élément fondamental de notre système. La pratique institutionnelle est plus importante que les mécanismes »⁵⁷³.

A elles seules, les dispositions de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution ne sont donc pas un instrument du déclin du Parlement dans la mesure où le Parlement, par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale, est bien toujours le décideur en dernier ressort de ce qu'il adviendra du texte. Cependant, ce procédé déplace le débat du terrain législatif dans lequel il se situait à celui de la responsabilité du Gouvernement. Mais ces deux terrains sont indéfectiblement liés : le Parlement a investi le Gouvernement de sa confiance pour qu'il mette en oeuvre une politique donnée ; et le Gouvernement évolue dans le cadre tracé, notamment législativement, sous le contrôle du Parlement. Le déclin ne pourrait être établi que lorsque l'utilisation de l'article 49, alinéa 3 est concomitante avec l'usage d'autres procédés ; et encore, cela dépend-il des circonstances. En dehors de cet alinéa de l'article 49, d'autres dispositions, prévues à l'article 45, permettent au Gouvernement de surmonter des difficultés nées du jeu parlementaire.

B) L'article 45

Les difficultés rencontrées ici par le Gouvernement sont de deux ordres. Il peut s'agir, d'abord, d'une opposition très forte du Sénat (1) ; il peut s'agir, également, de la lenteur de la procédure législative (2).

⁵⁷²Cité par CARCASSONNE, Guy, *La Constitution*, Paris : Le Seuil, coll. Points, série Essais, 1996, p. 215. Dans le même sens LASCOMBE, Michel, *Ibid.*, p. 126 ; EBRARD, Pierre, L'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 et la V^e République, *RDP*, 1969, p. 302.

⁵⁷³Intervention sur France 2, 1^{er} décembre 1992.

1 - Le dernier mot à l'Assemblée nationale

Ni l'imagination du procédé (a), ni son utilisation ne traduisent un quelconque déclin du Parlement (b).

a) Un procédé conforme au parlementarisme

Les constituants de 1958, en réaction contre les deux situations extrêmes que constituaient les solutions adoptées sous les III^e et IV^e Républiques, ont souhaité mettre en place un mécanisme permettant, certes, le maintien du bicaméralisme, mais aussi, assurant la suprématie de la première Chambre. Alors que, sous la IV^e République, seul ce dernier principe était mis en avant au détriment d'une logique bicamérale, sous la III^e, le bicaméralisme égalitaire aboutissait à la possession, par le Sénat, d'un pouvoir de blocage des volontés de la Chambre des députés. La conséquence en était alors une lenteur effroyable de la procédure législative, le vote d'une loi occupant parfois les Chambres pendant de longues années, et une atteinte au principe démocratique en permettant aux sénateurs de s'opposer à la représentation directe du peuple. La logique bicamérale l'emportait donc sur le comportement démocratique. La IV^e République posa, elle, à son article 20, le principe de la prééminence des députés en permettant à l'Assemblée nationale de statuer définitivement en cas de désaccord du Conseil de la République sur le texte voté par elle. Ici, le principe démocratique balayait donc tout bicaméralisme.

La procédure imaginée sous la V^e République se situe à mi-chemin entre les deux précédentes. Le principe de la navette est posé jusqu'à l'adoption d'un texte identique par les deux Chambres. Ce n'est que lorsque le Premier ministre le décide qu'il est mis fin à cette navette par la réunion d'une commission mixte paritaire. Or, jusque là, ce procédé ne porte pas atteinte aux droits des sénateurs, il permet simplement au Premier ministre de faire valoir une certaine efficacité et une certaine rapidité du processus législatif. Ce n'est qu'en cas de désaccord de la commission mixte paritaire ou de rejet de son texte par l'une ou l'autre des Chambres que le Gouvernement dispose de la faculté de faire prévaloir les volontés des députés sur celles des sénateurs⁵⁷⁴. Cette exception au bicaméralisme, dont on rappelle qu'il n'est pas

⁵⁷⁴On notera que la décision de réunir une commission mixte paritaire appartient à un organe unique, le Premier ministre, tandis que celle tendant à faire statuer l'Assemblée nationale définitivement est une décision collective, ce qui démontre son caractère exceptionnel.

une condition *sine qua non* de la reconnaissance d'un régime parlementaire, revêt, selon M. Bernard Foucher, trois caractéristiques, dont deux sont particulièrement importantes. D'une part, cette procédure du dernier mot est rendue nécessaire pour éviter la paralysie des lois, « la dérobade » des assemblées ainsi que pour réaliser un compromis entre le maintien du bicaméralisme et la souveraineté du peuple. D'autre part, elle est logique puisque, en régime parlementaire, seule la Chambre élue directement par le peuple peut être dissoute, elle doit disposer de prérogatives lui permettant de s'imposer face à l'autre Chambre ; ce qui existe par ailleurs dans nombre de régimes bicaméraux⁵⁷⁵.

La technique imaginée est donc d'abord conforme au gouvernement d'opinion que constitue le régime parlementaire. En écartant les sentiments et volontés des sénateurs, le Gouvernement permet à l'expression des volontés des députés de recouvrer une certaine efficacité. Or, seul ces derniers sont élus directement par le peuple. A travers eux, c'est donc la volonté populaire qui est exprimée. Comment pourrait-on concevoir que, sans que le peuple l'ait explicitement consenti, un organe composé d'élus indirects puisse s'opposer à la mise en oeuvre d'une politique voulue par le peuple ? Comme le relève M. Roger Priouret, une Chambre élue directement par le peuple, « par la force irrésistible de ses origines, aura toujours le dernier mot » face à un Sénat élu indirectement⁵⁷⁶. Ce procédé est, ensuite, conforme à l'esprit de mesure du régime parlementaire car encadré par de nombreuses précautions⁵⁷⁷. Ces limites à l'utilisation, par le Gouvernement, des prérogatives qu'il tire du dernier alinéa de l'article 45 permettent de ne pas supprimer toute délibération, toute discussion au sein des deux Chambres, à commencer par le Sénat.

Ainsi, le dernier mot à l'Assemblée nationale n'est pas contraire au régime parlementaire et, partant, ne participe donc pas au déclin du Parlement. L'utilisation qui en est faite confirme, également, cette opinion.

b) Une utilisation compatible avec l'esprit du régime parlementaire

⁵⁷⁵La dernière caractéristique consiste en ce que cette procédure serait admise par les sénateurs V. FOUCHER, Bernard, *Le dernier mot à l'Assemblée nationale*, RDP, 1981, p. 1193 sqq.

⁵⁷⁶PRIOURET, Roger, *La République des députés*, Paris : Grasset, 1959, p. 95 sq.

⁵⁷⁷V. FOUCHER, Bernard, *Le dernier mot à l'Assemblée nationale*, RDP, 1981, p. 1201.

Les verrous entourant la procédure du dernier mot ainsi que le contexte politique ont permis une utilisation parcimonieuse de cette prérogative. Ce n'est qu'en des circonstances politiques particulières que le Gouvernement est amené à y faire appel.

Ainsi, l'on constate que, de 1959 à 1994, le procédé du dernier mot ne fut utilisé que pour l'adoption de 8,2 % des lois. Certes ce chiffre prend en compte des lois autorisant la ratification de traités pour lesquels la procédure n'est jamais utilisée dans la mesure où le droit d'amendement à ces lois est interdit. Si l'on défalque ce type de lois, il reste 11,4 % de lois adoptées selon la procédure de l'article 45, alinéa 4. Cependant, ce chiffre ne reflète pas les tendances ; or celles-ci dépendent exclusivement du contexte politique. Si, avant la première alternance de 1981, on pouvait constater que le Gouvernement demandait à l'Assemblée nationale de statuer définitivement dans 3,8 % des lois (hors lois autorisant la ratification de traités), ce chiffre s'élève à 25,6 % pour la période s'étendant de 1981 à 1994. L'explication tient seulement à la situation politique qui fait coexister, d'une part, un Gouvernement et une Assemblée nationale de gauche, et, d'autre part, un Sénat majoritairement à droite⁵⁷⁸. D'ailleurs, lors des deux premières périodes de cohabitation, les recours au dernier mot ont été extrêmement limités tandis qu'ils sont depuis 1997 très nombreux. Mais, même si un quart des lois est adopté selon cette procédure, il n'en reste pas moins que le dernier alinéa de l'article 45 est utile dans un régime parlementaire pour faire accepter la suprématie de la Chambre « basse » sur la Chambre haute. M. Foucher écrivait donc avec raison que cette procédure était à la fois nécessaire et logique.

De surcroît, il est même apparu des hypothèses dans lesquelles les sénateurs, par leurs agissements, provoquaient volontairement le recours au procédé du dernier mot afin d'accélérer la procédure législative. En adoptant une question préalable ayant pour cause l'adhésion totale au texte sans même en avoir délibéré, le Sénat a permis à plusieurs reprises son propre dessaisissement ; l'exemple le plus célèbre en est la procédure suivie pour l'adoption de la loi d'habilitation autorisant le Gouvernement à prendre des ordonnances relatives à la sécurité sociale⁵⁷⁹. Cette « question préalable positive », selon l'expression de M. Jean Gicquel, a donc

⁵⁷⁸Comme l'écrit M. Guy Carcassonne : « quand la gauche perd tout, elle perd tout ; quand la droite perd tout, elle conserve le Sénat ». CARCASSONNE, Guy, La place de l'opposition : le syndrome français, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 76.

⁵⁷⁹Loi n° 95-1348, 30 décembre 1995, autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale, *JO*, 31 décembre 1995, p. 19097.

permis, cette fois, d'utiliser la procédure du dernier mot, non essentiellement pour surmonter l'opposition du Sénat, mais seulement pour accélérer le processus législatif⁵⁸⁰.

Il est curieux de voir des parlementaires agir eux-mêmes en vue de rendre plus rapide l'adoption d'une loi. Certes, il leur faut alors le concours du Premier ministre et de son Gouvernement qui disposent de la double prérogative de mettre fin à la navette par la réunion d'une commission mixte paritaire et de demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. Ainsi, preuve est faite de la nécessaire collaboration des différents organes. Le Gouvernement peut encore accélérer ce processus en déclarant l'urgence.

2 - L'urgence

La déclaration d'urgence permet une accélération globale de la procédure législative par la suppression d'une éventuelle deuxième lecture du projet ou de la proposition dans chacune des deux Chambres. En effet, il est alors mis fin à la discussion parlementaire après une seule délibération dans chaque assemblée. Pour autant, il ne semble pas que l'on puisse apprécier ce phénomène comme participant au déclin du Parlement sous la V^e République (a) même si l'utilisation de cette prérogative apparaît parfois abusive (b).

a) Nécessité de l'urgence et déclin

Les principes du régime parlementaire impliquent, voire imposent que le Parlement, par l'intermédiaire de la majorité parlementaire, se mette à la disposition du Gouvernement pour l'adoption des textes nécessaires à sa politique. Un Gouvernement peut avoir besoin, pour des raisons politiques, sociales ou économiques, d'un texte de loi répondant à une conjoncture bien particulière. Il est alors indispensable qu'il soit adopté rapidement pour conserver une certaine efficacité ; à défaut, la loi serait inutile car elle ne permettrait plus au Gouvernement de répondre aux circonstances. La procédure d'urgence permet cette accélération soudaine de la procédure législative sans supprimer le débat parlementaire puisque les deux Chambres peuvent débattre du projet de loi, voire, mais ce sera plus rare, de la proposition de loi lors de la première

⁵⁸⁰V. BECANE, Jean-Claude, Le Règlement du Sénat. A la recherche du temps maîtrisé, *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 94 sq. ; GICQUEL, Jean-Eric, La lutte contre l'abus d'amendement au Sénat, *RDP*, 1997, p. 1365 sqq.

lecture. Cette procédure d'urgence n'est donc pas incompatible avec les règles du régime parlementaire et, partant, elle ne peut être considérée comme participant au déclin du Parlement.

De surcroît, cette prérogative visée à l'article 45, deuxième alinéa n'est pas une innovation des constituants de 1958. Sous la III^e République, l'article 69 du Règlement de la Chambre des députés en date du 16 juin 1876, prévoyait, tout comme la section C, chapitre XI du Règlement de l'Assemblée nationale de la IV^e République, une telle procédure d'urgence. Cependant, et la nuance est de taille, alors que ces deux textes précisent que l'urgence peut être demandée tant par le Gouvernement que par un parlementaire⁵⁸¹, la Constitution du 4 octobre 1958 la réserve à la discrétion du seul Gouvernement. Pour autant, il semble plus logique de réserver cette procédure au Gouvernement qui connaît mieux que les parlementaires les besoins de sa politique et qui pourra en répondre. Les dispositions de l'article 45, deuxième alinéa de la Constitution apparaissent donc plus conformes au régime parlementaire que celles des Règlements précités.

Si le procédé de l'urgence est nécessaire à une application efficace du régime parlementaire et s'il est plus conforme à ses principes qu'il soit confié au Gouvernement qu'aux parlementaires eux-mêmes, c'est que les dispositions de l'article 45 de la Constitution de 1958 ne participent pas au déclin du Parlement. Cependant, il faut néanmoins relever une limite à son utilisation.

b) Nécessaire déclin de l'urgence ?

Cette limite consiste en la sauvegarde du principe de mesure, de modération qui régit le régime parlementaire. Ecourter la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi afin de rendre son vote efficient, comme pouvant s'appliquer à une situation conjoncturelle précise, ne doit pas signifier négation du débat parlementaire par la suppression généralisée de la seconde lecture au sein de chaque Chambre. L'urgence ne doit pas devenir une méthode globale de gouvernement ; elle doit être réservée à des cas où, véritablement, elle se justifie. Mais l'on retombe alors dans la frustration car seul le Gouvernement peut être juge de cette nécessité de

⁵⁸¹Sous la III^e République, il peut s'agir de l'auteur d'une proposition de loi ou de tout membre de la Chambre des députés. Sous la IV^e République, une limite est posée puisque ce parlementaire doit soit être l'auteur de la proposition soit convaincre la commission saisie au fond.

l'urgence. Il est impossible d'en limiter objectivement l'utilisation. C'est donc au cas par cas que l'on doit tenter d'expliquer si l'urgence était bien nécessaire. A cet égard, un indice pourra utilement être employé : celui de la mise en oeuvre effective des dispositions de la loi. Si le Gouvernement a demandé qu'une loi soit adoptée dans l'urgence, il est inadmissible que les décrets nécessaires à son application ne soient pas pris dans les plus brefs délais. Ainsi, la loi du 10 juillet 1989 instaurant le permis à points fut-elle adoptée selon la procédure d'urgence alors que les décrets d'application ne furent publiés que le 28 juin 1992⁵⁸². L'urgence relève ici de la simple commodité et son emploi est alors incontestablement discutable.

M. Pierre-Laurent Frier relève que, de 1960 à 1986, l'urgence fut déclarée pour l'adoption de 16 % des lois, mais que cette proportion a beaucoup varié selon les circonstances. Il remarque, notamment, un accroissement constant de l'utilisation de cette procédure entre la première législature (2 %) et celle constitutive de l'alternance (29 %)⁵⁸³. Si parfois l'urgence semble être déclarée « à la légère » par le Gouvernement, il est donc difficile de tirer des chiffres une appréciation critique relative à l'utilisation de cette prérogative. Ainsi, on a pu relever que 56 % des lois adoptées durant la session d'automne 1992 l'avaient été selon la procédure d'urgence⁵⁸⁴. Ce chiffre semble incroyablement élevé et l'on pourrait aisément se laisser aller à considérer que la procédure d'urgence était devenue la règle et la procédure normale l'exception. Mais, à bien y regarder, la situation était doublement exceptionnelle pour le Gouvernement puisque, d'une part, il ne bénéficiait que d'une majorité relative à l'Assemblée nationale et de l'opposition numérique du Sénat, et, d'autre part, les élections législatives n'ayant lieu que quelques mois plus tard, il lui fallait démontrer à l'opinion ses qualités. On peut donc admettre tout aussi bien que ce chiffre ne reflète pas une attitude véritablement hostile du Gouvernement à l'égard du Parlement dans le but de l'enfermer dans un carcan très étroit.

La déclaration d'urgence, comme la procédure du dernier mot à l'Assemblée nationale et l'engagement de responsabilité sur un texte sont donc toutes des règles à disposition, soit du Premier ministre, soit du Gouvernement dans son ensemble, qui permettent à ce dernier de surmonter des oppositions plus ou moins importantes émanant soit de l'opposition

⁵⁸²V. E.N.A., Promotion René Char (1993-1995), *Le travail gouvernemental*, Paris : La Documentation française, 1996, t. II, p. 841. Sur la question du contrôle de l'exécution des lois adoptées selon la procédure d'urgence, Cf. infra., p. 386.

⁵⁸³FRIER, Pierre-Laurent, *L'urgence*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1987, p. 410 sqq.

⁵⁸⁴V. RAVAZ, Bruno, Faut-il allonger la durée des sessions parlementaires ?, *RDJ*, 1994, p. 1446.

parlementaire à l'Assemblée nationale ou au Sénat, soit, même, de la propre majorité qui soutient théoriquement le Gouvernement. Ces règles, qui permettent au Gouvernement de gouverner et ainsi de remplir sa fonction, ne sont pas contraires aux principes et à l'esprit du régime parlementaire, ce qui implique qu'elles ne peuvent être considérées comme poussant le Parlement vers son déclin. Toutefois, le cumul de ces procédés peut, lui, altérer considérablement les pouvoirs du Parlement.

C) Le cumul des pouvoirs gouvernementaux

Prises isolément, les prérogatives dont jouit le Gouvernement pour accélérer et maîtriser la procédure législative n'apparaissent pas contraires aux règles du régime parlementaire. Le Parlement dispose encore d'une faculté de délibération, même si celle-ci est en partie limitée ; et, surtout, il reste maître de la décision finale. Néanmoins, le Gouvernement n'est pas limité dans l'utilisation de ces procédés. Il peut tout à fait les faire se succéder les uns à la suite des autres. Le Conseil constitutionnel a reconnu que le cumul des procédures était conforme à la Constitution⁵⁸⁵.

Ainsi, par exemple, le Gouvernement peut-il dès l'ouverture de la discussion générale sur un projet de loi à l'Assemblée nationale faire usage des dispositions de l'article 49, alinéa 3. Dès lors, les députés ne peuvent plus discuter du texte. Cependant, ils conservent le droit de discuter d'une éventuelle motion de censure qu'ils auraient déposée. Transmis au Sénat, le Gouvernement peut, ensuite, y faire usage du vote bloqué, ce qui ne limite pas le pouvoir de délibération du Sénat, ni son pouvoir de décision, mais accélère tout de même la procédure. Ayant déclaré l'urgence, le Premier ministre réunit la commission mixte paritaire. Par la suite, le Gouvernement amende considérablement le texte de la commission mixte jusqu'à le dénaturer totalement et amende même les dispositions ayant fait l'objet d'un consensus entre les deux Chambres lors de la première lecture. Devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre a, une nouvelle fois, recours aux dispositions de l'article 49, alinéa 3. Devant le Sénat, le Gouvernement met en oeuvre l'article 44, alinéa 3. En cas de rejet du projet par les sénateurs, le Gouvernement demande à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sans qu'elle

⁵⁸⁵Conseil constitutionnel, 95-370 DC, 30 décembre 1995, Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale, *Rec. Cons. Cons.*, p. 269.

puisse délibérer du projet puisque le Premier ministre engage une dernière fois la responsabilité du Gouvernement sur le vote de ce projet.

Dans une telle hypothèse, le pouvoir du Parlement semble évanescent. Il n'a pu débattre librement du projet et son consentement n'a été obtenu qu'à force d'utilisations de l'article 49, alinéa 3. Or de telles hypothèses, si elles demeurent rares, existent. Ainsi, l'adoption de la loi de finances rectificative pour 1962 en est un exemple illustre : toujours rejetées par le Sénat et jamais approuvées par un vote positif de l'Assemblée nationale, les dispositions du projet de loi n'en sont pas moins devenues loi⁵⁸⁶.

Néanmoins, les parlementaires, s'agissant de cette loi de finances rectificative, ou de l'exemple théorique ci-dessus, ont accepté cette situation en n'adoptant pas une motion de censure à l'encontre du Gouvernement qui niait ainsi leurs droits. Ce faisant, ils se sont rendus complices de ces agissements et ont participé, de fait, au déclin de l'institution à laquelle ils participent. Cette situation a pu se produire car une majorité de parlementaires n'a pas désiré un changement de Gouvernement par crainte de la dissolution et de la perte éventuelle de leurs mandats qui en résulterait. L'apparition avec les élections consécutives à la dissolution de 1962 du phénomène majoritaire n'a fait qu'amplifier le phénomène. Les parlementaires de la majorité ont intégré alors l'idée selon laquelle ils doivent soutenir l'action gouvernementale. Dès lors, ils abandonnent parfois toute critique, tout conseil au Gouvernement pour se comporter en simples « godillots ».

En effet, quelle que soit l'importance des pouvoirs gouvernementaux pesant sur la procédure législative, le Parlement n'est nullement privé de sa fonction décisionnelle. Certes, sa fonction délibérative est en partie évacuée ; certes, une utilisation massive de ces pouvoirs met en péril la modération propre au régime parlementaire et, en cela il est possible de percevoir un certain déclin du Parlement. Mais ce déclin est très relatif dans la mesure où c'est bien toujours le Parlement, ou plus exactement l'Assemblée nationale, qui conserve le pouvoir de décider en dernier ressort s'il accepte ou non la procédure suivie, s'il consent à se laisser instrumentaliser ainsi, s'il désire poursuivre sa collaboration avec le Gouvernement.

⁵⁸⁶V. HAMON, Léo, EMERI, Claude, *Vie et droit parlementaires*, RDP, 1962, p. 1144.

Une opposition ferme d'une majorité de députés à un projet de loi trouve toujours la même issue et celle-ci est en faveur du Parlement. Par contre, si les députés ne font pas la démonstration de ce qu'ils n'ont plus confiance dans le Gouvernement qui les méconnaît ainsi, il est conforme aux règles du régime parlementaire que le Cabinet puisse continuer son action en surmontant cette opposition qui est minoritaire tant qu'elle n'a pas fait la preuve du contraire.

Il demeure, lorsque les autres ont échoué, un dernier procédé permettant au Gouvernement de braver l'obstruction parlementaire, il s'agit de celui imaginé à l'article 47, troisième alinéa de la Constitution.

§ 2) L'adoption d'une loi de finances sans vote

Le Gouvernement a besoin de moyens financiers pour pouvoir exercer sa politique. L'adoption du budget est donc l'une des conditions de son action. Pour lui permettre de surmonter une situation inextricable qui résulterait de l'absence de vote du budget avant le 1^{er} janvier, ce qui serait incompatible avec le principe de l'annualité budgétaire, il a été prévu un mécanisme l'autorisant à disposer de ces moyens financiers (B) en cas de non adoption du budget dans les délais prédéfinis (A).

A) L'existence de délais budgétaires

Depuis fort longtemps maintenant, il est considéré, en France, que le budget doit être établi pour une année budgétaire et une seule. Issue, notamment du *Bill of Rights* de 1689⁵⁸⁷, cette solution n'était pas évidente et l'on pouvait tout aussi bien considérer que le budget serait établi pour la durée d'une législature, ce qui serait, également, une solution logique. Il n'en demeure pas moins que de ce principe d'existence d'une date butoir pour l'adoption du budget, quelle qu'elle soit, résulte par définition la réalité d'un délai au terme duquel le budget devra être adopté. Nous n'évoquerons plus par la suite que le délai annuel dans la mesure où il s'agit de celui dont la France a fait son choix⁵⁸⁸.

⁵⁸⁷V. par exemple GAUDEMET, Paul-Marie, et MOLINIER, Joël, *Finances publiques*, t. I : *Budget/Trésor*, Paris : Montchrestien, coll. Domat, série droit public, 6^e éd., 1992, p. 297 sqq.

⁵⁸⁸A l'instar de différents auteurs, on remarquera que cette annualité budgétaire peut être perçue comme étant une limite au droit de dissolution dans la mesure où la nécessité du vote du budget peut, à certaines époques, apparaître en contradiction avec le renouvellement de la Chambre élue directement par le peuple. V. SIMONDE DE

Cette date butoir enserme donc la discussion budgétaire dans un délai physique objectif. Il s'agira, en effet, d'adopter le budget avant son expiration car, à défaut, le Gouvernement se trouvera privé de moyens d'action pendant tout le temps de dépassement. Cette situation peu enviable et malsaine pour parvenir à l'application d'une véritable politique d'ensemble peut soit être favorisée, soit être découragée par l'adoption de différentes prescriptions. En effet, selon que se surajoutera ou non à ce délai objectif un délai constitutionnel relatif à l'adoption de la loi de finances, les potentialités de survenance d'une telle situation se trouveront soit considérablement amoindries (2), soit, au contraire, enhardies (1).

1 - L'absence de délais constitutionnels pour le vote du budget

Dès les débuts du parlementarisme en France, la difficulté d'adoption du budget avant le terme de l'année budgétaire se posa. Ainsi, le tiers des lois de finances votées sous la Restauration et la Monarchie de Juillet le furent-elles avec retard⁵⁸⁹. Le cas le plus topique, à cet égard, est celui du projet de budget de 1831, lequel fut déposé le 19 août de l'année 1831. Le Baron Louis s'exprima alors de la façon suivante : « Nous n'osons pas appeler cette loi du nom de budget, car le propre d'un budget, c'est de statuer pour l'avenir »⁵⁹⁰. Il déposa d'ailleurs le même jour le projet de budget pour 1832, ce qui était plus conforme à la logique.

Comme à bien d'autres égards, les constituants de la III^e République ont posé très peu de règles techniques de procédure constitutionnelle, laissant ainsi libre cours à la pratique institutionnelle. Le résultat en fut, s'agissant de l'adoption du budget, un désordre quasi-complet tant les parlementaires ne se fixèrent de limites à leurs discussions. Ainsi, nombreux furent les budgets votés bien au delà du terme de l'année budgétaire, ce qui eut pour conséquence une absence d'envergure des politiques menées. Ainsi, de 1878 à 1914, le budget ne fut-il pas voté avant le terme de l'année budgétaire à vingt-deux reprises, soit dans 60 % des

SISMONDI, J.C.L., *Examen de la constitution française*, Paris : Treutel et Würtz, 1815, p. 71 ; WILLIAMS, Philip, *La vie politique sous la IV^e République*, trad. Suzanne et Alain Duthillet de Lamothe, Paris : Armand Colin, coll. Analyse politique, 1971, p. 303. Toutefois, en 1962, cet agencement n'empêcha nullement le Général de Gaulle de dissoudre l'Assemblée.

⁵⁸⁹Sur ce point v. le pointage réalisé par BOUCARD, Max, et JEZE, Gaston, *Éléments de la science des finances et de la législation financière française*, Paris : Giard et Brière, 2^e éd. entièrement refondue, considérablement augmentée et mise à jour, 1902, t. I, p. 130.

⁵⁹⁰Cité par CALMON, Antoine, *Histoire parlementaire des finances de la Monarchie de Juillet*, Paris : Calmann Lévy, 1895, t. I, p. 114.

cas. De 1920 à 1934, cette situation se reproduisit encore dix fois, soit dans plus de 70 % des cas⁵⁹¹ ! André Tardieu relève, pour sa part, que le budget de 1911 fut voté avec six mois de retard, après 101 séances de discussion⁵⁹². Comment est-il possible pour un Gouvernement d'agir en vue de la mise en oeuvre d'une politique d'ensemble s'il est, en partie, privé du budget qu'il souhaiterait voir établi pendant plus de la moitié de l'année ?

Malheureusement, ce type de situation peu saine d'un point de vue matériel se reproduisit sous la IV^e République. Ainsi, M. Mabileau relève-t-il que la loi de finances de 1950 ne fut définitivement votée qu'au mois d'août⁵⁹³ ! Quant à la suivante, elle ne fut adoptée qu'en mai⁵⁹⁴. Emile Blamont indique même que « jusqu'en 1957, le budget, à une exception près, n'a jamais été voté avant le début de l'exercice budgétaire »⁵⁹⁵. C'est la raison pour laquelle un décret-loi du 19 juin 1956 est intervenu pour surajouter, à ce délai résultant du principe d'annualité budgétaire, des délais techniques d'examen du projet de loi de finances : saisie au plus tard le 1^{er} novembre du projet de budget, l'Assemblée nationale devait le transmettre, après examen, au Conseil de la République avant le 10 décembre. La date butoir du 1^{er} janvier étant maintenue, le Parlement disposait donc, avec ce mécanisme, d'un délai minimum d'examen du projet de loi de finances de soixante jours. Cependant, le Parlement n'était nullement sanctionné en cas de dépassement de ces délais, ce qui risquait de n'accorder à ces prescriptions qu'une valeur purement déclarative⁵⁹⁶. L'instauration d'un nouvel ordre constitutionnel empêcha le mécanisme de démontrer ses forces et ses faiblesses. Néanmoins, le pas était franchi par la mise en place de délais préfixes pour l'étude du projet de budget.

2 - Les délais posés par l'article 47

⁵⁹¹Chiffres établis par Marcel WALINE, *Le budget*, in LAFERRIERE, Julien, et WALINE, Marcel, *Traité élémentaire de science et de législation financières*, Paris : LGDJ, 1952, p. 73. Chiffres repris par AMSELEK, Paul, *Le budget de l'Etat sous la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, 1966, p. 453.

⁵⁹²TARDIEU, André, *La Révolution à refaire*, t. II, *La profession parlementaire*, Paris : Flammarion, 1937, p. 168.

⁵⁹³MABILEAU, Albert, La compétence financière du Parlement de la Cinquième République, *RSF*, 1961, p. 46.

⁵⁹⁴MESSAGE, Hervé, *L'Assemblée nationale et les lois de finances*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 3, 1996, pp. 28 et 78.

⁵⁹⁵Cité par AMSELEK, Paul, *Le budget de l'Etat sous la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, 1966, p. 453.

⁵⁹⁶AMSELEK, Paul, *Ibid.*, p. 492.

Reprenant le principe dégagé par ce décret-loi de 1956, les constituants de 1958 ont institué à l'article 47 de la Constitution des délais très stricts relatifs au vote du budget. En effet, en enserrant la discussion budgétaire dans le délai de soixante-dix jours, les constituants ont paru faire preuve d'une extrême intransigeance, même si l'on a pu relever que ce délai pouvait être plus court sous l'empire du décret-loi de 1956. Pourtant, cette règle de limitation de la discussion budgétaire dans le temps est héritée du Royaume-Uni où sa durée est bien plus brève. Celle-ci est en effet, depuis 1896, de vingt jours avant le 5 août, auxquels on peut ajouter trois jours supplémentaires après cette date⁵⁹⁷. Il s'agit de la discussion budgétaire la plus brève des régimes parlementaires. En dehors du Royaume-Uni, nombreux sont les Etats ayant posé une limitation à la durée de la discussion budgétaire. Mais, si l'Autriche a adopté une durée équivalente à celle posée par l'article 47 de la Constitution de la V^e République (dix semaines), les autres pays ont prévu une durée plus longue qui va de trois mois en Allemagne, Belgique, Turquie et Pays-Bas, à cinq mois en Argentine et en Italie⁵⁹⁸.

Cependant, plus que le délai en lui-même, c'est la computation de celui-ci qui importe. En effet, si le délai part avant que le Parlement soit véritablement informé en profondeur du projet de budget, ou puisse, à tout le moins, disposer des informations nécessaires à un véritable examen, alors le délai efficient en sera réduit d'autant. Si, lors des premières années de la V^e République, on a pu constater que le Gouvernement renâclait à transmettre au Parlement toutes les données en temps utile, les efforts engagés ces dernières années vont dans un sens plus favorable au Parlement.

En 1961, le Président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, Paul Reynaud, se plaint ouvertement de ce que la distribution tardive des fascicules budgétaires par le Gouvernement empêchait un examen normal de la loi de finances⁵⁹⁹. Or, comme le relève M. Paul Amselek : « Permettre au Gouvernement de différer le dépôt des annexes explicatives

⁵⁹⁷Le choix de cette date du 5 août est justifié cyniquement par Balfour de la façon suivante : « les membres de la Chambre des Communes ne sont plus dans une forme excellente » à partir de cette date. Cité par LALUMIERE, Pierre, Le déclin du rôle financier des parlements en Europe occidentale, in *Mélanges Jean Brethe de la Gressaye*, Bordeaux : Brière, 1967, p. 411. V. sur ce point : CHASTENET, Jacques, *Le Parlement d'Angleterre*, Paris : Arthème Fayard, 1946, p. 88 ; MABILEAU, Albert, La compétence financière du Parlement de la Cinquième République, *RSF*, 1961, p. 69 ; LE HENAFF, Armand, Le budget en Angleterre, *RPP*, mars 1954, p. 292.

⁵⁹⁸V. AMELLER, Michel, *Parlements. Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans 55 pays*, Paris : PUF, 2^e éd. augmentée et mise à jour, 1966, p. 286 sqq.

⁵⁹⁹V. HAMON, Léo, EMERI, Claude, Vie et droit parlementaires. Les conditions du travail parlementaire, *RDP*, 1963, p. 1161.

revient à changer radicalement le sens de la réforme opérée en 1959 et à transformer des restrictions de procédure en des restrictions apportées au fond même du pouvoir d'autorisation du Parlement»⁶⁰⁰. Cependant, la pratique suivie révèle un dialogue fructueux entre le Gouvernement et le Parlement, une collaboration chère au régime parlementaire, serait-on tenté de dire. Le délai ne commence à courir que lorsque les différents fascicules sont déposés sur le Bureau de l'Assemblée. Or, il résulte d'un accord tacite entre le Président de l'Assemblée nationale et le Gouvernement que ce dernier dépose un fascicule peu important avec retard ce qui permet à l'Assemblée, et notamment à sa commission des Finances de débiter l'examen du projet de loi de finances sans que le délai de soixante-dix jours commence à s'égrainer, tout en s'assurant le vote de la loi de finances avant la fin de l'année⁶⁰¹.

Dans le même esprit de collaboration, et comme cela se passe en Italie, s'est ouvert en avril 1990 un débat d'orientation budgétaire à l'Assemblée⁶⁰² qui a permis aux députés, certes non pas de prendre connaissance du projet de loi de finances bien longtemps à l'avance, mais leur a ouvert de nouvelles perspectives en leur permettant d'apprécier la politique d'ensemble du Gouvernement, ses grandes orientations, ce qui les autorise à négocier, en étant plus informés, avec le Gouvernement sur les montants qui figureront dans le projet de loi de finances qui sera déposé plusieurs mois après. Cette expérience fut complétée, les 14 et 15 mai 1996 par un nouveau débat d'orientation budgétaire⁶⁰³.

Les règles strictes posées à la fois par la Constitution du 4 octobre 1958 et par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ont donc été assouplies par la pratique institutionnelle. On peut regretter que cette pratique ne soit pas mise en forme par un texte qui

⁶⁰⁰AMSELEK, Paul, *Le budget de l'Etat sous la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, 1966, p. 499.

⁶⁰¹V. MESSAGE, Hervé, *L'Assemblée nationale et les lois de finances*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 3, 1996, p. 83 sqq. Ce fascicule déposé avec retard était, traditionnellement le bleu relatif au rapport du conseil de direction du Fonds de développement économique et social. Depuis 1992, il s'agit d'un récapitulatif des annexes obligatoirement transmises avec le projet de loi de finances. Le Conseil constitutionnel a autorisé ce dépassement de délai prévu à l'article 38 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 dans la mesure où ce retard « n'a pu avoir pour effet de priver le Parlement de l'information à laquelle il a droit » (Conseil constitutionnel, 82-154 DC, 29 décembre 1982, *Rec. Cons. Cons.*, p. 80 sqq.).

⁶⁰²V. MESSAGE, Hervé, *Ibid.*, p. 23.

⁶⁰³Il faut noter que cette procédure, si elle associe le Parlement en amont de la préparation du budget, peut tout à fait se retourner contre le Parlement. Ainsi, lors du débat sur la loi de finances pour 1997, le Gouvernement put-il rejeter quantité d'arguments de sa propre majorité en lui opposant le fait qu'il était impossible de modifier un budget qui était déjà celui du Parlement puisqu'il en avait débattu au printemps. V. MONNOT, Caroline, et DE MONTVALON, Jean-Baptiste, Un budget par ordonnances, *Le Monde*, 22 octobre 1996, p. 8.

consacrerait ce nouvel équilibre, mais il n'en demeure pas moins que les règles limitant dans le temps le débat budgétaire ne sont pas attentatoires aux droits du Parlement. Elles permettent simplement de concilier les nécessités délibératives du régime parlementaire avec des impératifs d'efficacité. En effet, l'absence de respect des règles relatives au délai budgétaire est désormais sanctionnée.

B) La sanction de l'irrespect des délais

Alors que les Républiques précédentes avaient mis en place un système d'expédient (1), la Constitution de la V^e République a instauré un système de sanction (2).

1 - Les douzièmes provisoires

Nous avons vu que les budgets étaient, sous les III^e et IV^e Républiques, le plus souvent votés après l'expiration de l'année budgétaire. Or, comme il faut bien que l'Etat dispose de ressources afin d'exister, il était impensable qu'aucune somme ne soit versée au budget, ou décaissée, tant que le budget n'avait pas été adopté définitivement. C'est la raison pour laquelle on pratiqua le système des douzièmes provisoires lequel permit d'avancer de l'argent en reconduisant temporairement le budget de l'année précédente. Chaque mois, tant que le budget n'était pas voté, il fallait recourir à cet expédient. Ainsi, en 1955, sept douzièmes provisoires furent nécessaires avant que le budget ne soit adopté⁶⁰⁴.

Il ne s'agit donc ici aucunement d'une sanction. La faute de ce retard incombait, certes, parfois au Gouvernement, mais, le plus souvent, le Parlement en était responsable ; cependant, dans les deux cas, le coupable n'était pas sanctionné par ce mécanisme. Mieux, le Gouvernement pouvait être totalement étranger à ce dérèglement du temps mais en subissait nécessairement les conséquences, ne pouvant pas remettre en cause les équilibres précédents puisque le mécanisme des douzièmes provisoires consiste en la reprise des chiffres de l'année précédente. Le Gouvernement se trouvait prisonnier des choix faits par ses prédécesseurs, ou par le Parlement l'année précédente, contraint de mettre en adéquation ses volontés politiques avec les ressources qui lui étaient accordées. Il n'y a plus alors de fonction gouvernementale

⁶⁰⁴V. MUSELIER, François, *Regards neufs sur le Parlement*, Paris : Peuple et Culture, 1956, p. 86.

puisqu'il n'y a plus de choix politique. Il s'agit d'une « prolongation provisoire du statu quo »⁶⁰⁵ traduisant « un mauvais fonctionnement des rouages politiques »⁶⁰⁶.

Avec quelques différences, ce système des douzièmes provisoires est un pis-aller assez semblable à celui imaginé par une ancienne Constitution autrichienne. Il était en effet prévu que si les deux Chambres ne parvenaient pas à voter la loi de finances ou la loi sur le contingent militaire, le chiffre le plus faible serait retenu⁶⁰⁷. Il est curieux qu'une succession de non choix accumulant un retard certain aboutisse à un choix que tout le monde rejette. Il s'agit d'une demi-mesure qui ne satisfait personne. Le Gouvernement est privé de sa fonction décisionnelle. Ce faisant, nous ne sommes pas alors dans un régime parlementaire et l'on se doit de dénoncer, comme Benjamin Constant, ce « détestable système ». La V^e République a repris un tel système lorsque la loi de finances n'est pas adoptée avant le 31 décembre à cause du retard avec lequel le Gouvernement a déposé son projet de loi de finances. Mais, à vrai dire, il n'est pas concevable que le Parlement en subisse les conséquences négatives. Le coupable est le Gouvernement, c'est donc lui qui doit pâtir de son inattention ou de son incompetence. Il doit, dans ce cas, demander au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts, ce qui lui permettra, par la suite, d'ouvrir par décrets les crédits relatifs aux services votés. Il s'agit donc d'un mécanisme très proche de celui des douzièmes provisoires⁶⁰⁸, mais le système ne peut être jugé détestable comme privant le Gouvernement de sa fonction puisque le Gouvernement paie ici les frais de son inconséquence.

Ce qui dérange avec ces systèmes, c'est l'absence d'appréhension des responsabilités de chacun dans le retard accumulé pour voter le budget. Le Gouvernement se trouve alors empêché d'agir par la faute d'un Parlement qui ne lui refuse pas catégoriquement les moyens de sa politique, mais qui met du temps à les lui accorder afin d'examiner plus en profondeur les tenants et aboutissants du projet de loi de finances, voire qui renâcle à les consentir. De ce point de vue, le mécanisme imaginé par la Constitution de 1958 est plus satisfaisant.

⁶⁰⁵Marcel WALINE, *Le budget*, in LAFERRIERE, Julien, et WALINE, Marcel, *Traité élémentaire de science et de législation financières*, Paris : LGDJ, 1952, p. 73.

⁶⁰⁶BOUCARD, Max, et JEZE, Gaston, *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, Paris : Giard et Brière, 2^e éd. entièrement refondue, considérablement augmentée et mise à jour, 1902, t. I, p. 129.

⁶⁰⁷V. BATBIE, Anselme, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, 2^e éd., t. III, 1885, p. 140.

⁶⁰⁸Pour une description détaillée de la procédure v. MESSAGE, Hervé, *L'Assemblée nationale et les lois de finances*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 3, 1996, p. 80 sqq. ; LASCOMBE, Michel, et VANDENDRIESSCHE, Xavier, *Les finances publiques*, Paris : Dalloz, coll. Connaissance du droit, série droit public, 3^e éd., 1997, p. 105 sqq.

2 - Les ordonnances financières

Le système imaginé n'est plus, en effet, un système d'expédient, il s'agit d'un système de sanction. La sanction est peu importante pour un Gouvernement fautif, on vient de le voir ; elle frappe plus lourdement un Parlement en faute.

Lorsque le budget n'est pas adopté avant soixante-dix jours et que la faute en incombe au Parlement, celui-ci peut être lourdement sanctionné par le Gouvernement puisque ce dernier peut, alors, mettre en oeuvre son projet par voie d'ordonnances. Cette solution qui avait déjà été envisagée sous la III^e République, en 1934⁶⁰⁹, constitue un très grand pouvoir pour le Gouvernement qui ne se trouve pas ainsi gêné par la lenteur de la discussion budgétaire. Si le Parlement n'est pas capable de se prononcer sur le projet de budget dans les soixante-dix jours dont il dispose, le Gouvernement n'est pas démuné de son pouvoir de décision comme il l'était précédemment ; bien au contraire, il en dispose très librement jusqu'à l'adoption définitive du budget.

Doit-on déduire de ce nouveau mécanisme une perte de pouvoir parlementaire et, surtout, un déclin du Parlement sur ce point ? La perte de pouvoir est en partie constituée par rapport au système des douzièmes provisoires dans la mesure où, désormais, c'est le projet de loi du Gouvernement qui est alors mis en oeuvre et non les autorisations temporaires du Parlement. Mais elle ne l'est qu'en partie.

En effet, bien que ne disposant d'aucune certitude en la matière du fait de la non utilisation du procédé jusqu'à l'heure actuelle, nous estimons que ces ordonnances doivent être ratifiées par le Parlement⁶¹⁰. La majeure partie de la doctrine considère, au contraire, que ces

⁶⁰⁹V. AMSELEK, Paul, *Le budget de l'Etat sous la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, 1966, p. 508, note 89.

⁶¹⁰Le flou entourant l'article 47 de la Constitution était désiré par le Garde des Sceaux. Lors d'une séance du Comité consultatif constitutionnel, Michel Debré déclara : « Il faut rester, dans la Constitution, dans des termes qui ne soient pas trop précis ». Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. II : *Le Comité consultatif constitutionnel. De l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, 1988, p. 489.

ordonnances ne sont pas soumises au même régime juridique que celles de l'article 38⁶¹¹ en invoquant un argument de texte : nulle part, à l'article 47, il n'est fait mention d'une éventuelle ratification parlementaire de ces ordonnances, comme cela est le cas à l'article 38. Il serait donc nécessaire que cette procédure soit expressément prévue ; l'absence de ratification serait ainsi la règle et la ratification l'exception.

Cependant, quelques auteurs, tels MM. Vedel et Cotteret refusent cette vision et assimilent, quasiment, le régime juridique de ces ordonnances à celui des ordonnances de l'article 38. La différence ne tient plus alors qu'à l'absence d'habilitation législative, ou, plus exactement, à la substitution d'une habilitation constitutionnelle à l'habilitation par le législateur⁶¹². Notre conviction est semblable à celle de ces auteurs. Comment, en effet, concevoir qu'il serait dérogé à l'un des principes constitutionnels les plus établis, celui visé à l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, de façon implicite, par l'abstention d'un texte ? En droit public, la dérogation ne se présume pas ; elle doit être explicite⁶¹³. Il semble donc bien plus logique de considérer qu'en matière budgétaire et fiscale la ratification est la règle et son absence l'exception. A défaut de prescription contraire, il faudrait donc considérer que les ordonnances de l'article 47 doivent être ratifiées. On pourrait même ajouter, à la lecture de la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1995, que la ratification de ces ordonnances par le Parlement doit être réelle et que l'on ne saurait se contenter du dépôt du projet de loi de ratification sur le bureau de l'Assemblée nationale, sans inscription ultérieure à l'ordre du jour⁶¹⁴.

⁶¹¹V. par exemple : GAUCHER, Paul, Les ordonnances en matière budgétaire, *Annales de la Faculté de droit et des sciences économiques de Clermont*, 1965, p. 32 sqq. ; MARTINEZ, Jean-Claude, et DI MALTA, Pierre, *Droit budgétaire*, Paris : Litec, 2^e éd., 1988, p. 287 ; SAIDJ, Luc, *Finances publiques*, Paris : Dalloz, coll. Cours, série droit public-science politique, 1995, p. 162 ; LASCOMBE, Michel, et VANDENDRIESSCHE, Xavier, *Les finances publiques*, Paris : Dalloz, coll. Connaissance du droit, série droit public, 3^e éd., 1997, p. 108.

⁶¹²VEDEL, Georges, et DELVOLVE, Pierre, *Droit administratif*, Paris : PUF, coll. Thémis, 12^e éd. mise à jour, 1992, t. I, p. 349 ; COTTERET, Jean-Marie, Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire, *RSF*, 1963, p. 418. Dans un sens contraire, M. Cocatre-Zilgien considère, lui, que les ordonnances de l'article 47 ne peuvent être prises qu'après le vote d'une loi d'habilitation par le Parlement. Cette idée nous semble parfaitement erronée. COCATRE-ZILGIEN, Budget et Constitution, *RPP*, novembre 1958, p. 340 passim.

⁶¹³Sur ce point V. par exemple LECOCQ, Pierre-André, *Le pouvoir de dérogation de l'administration*, Thèse Lille, dactyl., 1971, p. 905 sqq.

⁶¹⁴Conseil constitutionnel, 95-370 DC, 30 décembre 1995, Loi autorisant le Gouvernement à réformer la protection sociale, *Rec. Cons. Cons.*, p. 269 sqq. ; comm. MATHIEU, Bertrand, et VERPEAUX, Michel, *Petites affiches*, 13 mars 1996, p. 7 sqq.

Quand bien même notre opinion n'emporterait pas l'adhésion, et sans aller jusqu'à considérer, comme M. Jacques Cadart, que la non-adoption ou l'absence de rejet du projet de loi de finances dans le délai de soixante-dix jours « équivaldrait à une approbation tacite de cette loi de finances »⁶¹⁵, on ne peut pas déduire des dispositions du troisième alinéa de l'article 47 un déclin du Parlement en matière budgétaire. En effet, si le retard accumulé par le Parlement dans la discussion budgétaire est dû à une opposition radicale d'une majorité de parlementaires, il reste aux députés la solution extrême qui consiste à censurer tout Gouvernement qui utiliserait le procédé des ordonnances budgétaires sans les présenter, ensuite, à la ratification parlementaire⁶¹⁶. La fonction du Parlement en régime parlementaire est de soutenir l'action du Gouvernement par la confiance dont il investit ce dernier afin de lui permettre de mettre en oeuvre la politique qu'il désire. Il peut, bien évidemment, profiter de sa situation pour faire infléchir le Gouvernement sur certains points par la collaboration qui les lie tant dans la fonction exécutive que dans la fonction législative. Si le Parlement tarde dans l'expression de ce soutien, ou de ces critiques, il n'en demeure pas moins qu'il n'a pas démontré la rupture du lien de confiance qui l'unit au Gouvernement, ce qui signifie que le Cabinet doit être en mesure d'agir selon les vues de l'intérêt général qu'il partage avec la majorité parlementaire. Son projet de loi de finances doit donc être établi par voie d'ordonnances en attendant une décision définitive du Parlement à son sujet⁶¹⁷.

Les ordonnances de l'article 47, tout comme les dispositions de l'article 45 et l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte permettent donc au Cabinet de surmonter des oppositions plus ou moins passagères, voire des crises larvées. Pourtant, aucune de celles-ci ne permet de conclure au déclin du Parlement sous la V^e République car l'une des fonctions du Parlement en régime parlementaire est justement de soutenir l'action du Gouvernement qui tend à mettre en oeuvre la politique pour laquelle les parlementaires l'ont investi de leur confiance.

* * * * *

⁶¹⁵CADART, Jacques, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris : Economica, 3^e éd., 1990, p. 1285.

⁶¹⁶Au pire des cas, une « ratification » tardive interviendrait avec le vote de la loi de règlement.

⁶¹⁷On ajoutera qu'il ne s'agit que d'une simple faculté pour le Gouvernement et que la pratique a démontré qu'un léger dépassement du délai de soixante-dix jours n'était pas sanctionné par la mise en oeuvre des dispositions du troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution.

Cette conception du Parlement en tant qu'instrument d'action et de soutien du Gouvernement distingue largement le régime parlementaire des autres régimes. C'est la raison pour laquelle la majorité parlementaire doit apporter sa collaboration, son aide au Cabinet afin que ce dernier puisse surmonter les oppositions que celui-ci peut rencontrer dans la mise en oeuvre de sa politique. C'est également la raison qui justifie le fait que le Gouvernement soit toujours, principalement, à l'initiative des mesures à prendre, le Parlement lui servant alors de bras séculier. Toutefois, dans la vie institutionnelle, l'utilisation de ces divers procédés peut aboutir à un déclin du Parlement quand elle n'est pas justifiée par de sérieux motifs et qu'elle nie les droits les plus élémentaires des parlementaires. Ainsi en est-il particulièrement des hypothèses dans lesquelles le cumul de diverses procédures a entraîné la négation totale de tout débat parlementaire. Cela prive le Parlement de sa fonction essentielle qui consiste à débattre pour éclairer l'opinion et le Gouvernement quant aux risques et aux avantages de la politique envisagée. Le Parlement, à travers la majorité parlementaire, constitue alors un simple instrument d'action du Gouvernement, car il lui donne les moyens de gouverner. Mais, en se mettant au service d'une cause commune à la majorité et au Gouvernement, les deux Chambres fixent également le cadre d'action de ce dernier.

Chapitre 2 - Le Parlement fixe le cadre d'action du Gouvernement

Le régime parlementaire est un régime où existe un lien de confiance unissant le Parlement, ou plus exactement la majorité parlementaire, d'une part, et le Gouvernement, d'autre part. De ce fait, le Parlement, qui a investi le Cabinet de sa confiance, n'a aucun intérêt à se montrer réticent vis-à-vis de ce dernier à qui il a confié le soin de réaliser la politique désirée. C'est la raison pour laquelle le Parlement est appelé à donner au Gouvernement les moyens de gouverner en lui laissant prendre l'initiative des textes nécessaires à la réalisation de sa politique ainsi qu'en lui permettant de surmonter des crises passagères émanant de sa propre majorité ou, plus souvent, de l'opposition.

Cependant, cette grande liberté accordée par le Parlement au Gouvernement ne doit pas laisser imaginer que ce dernier constitue un organe libre de toute contingence. En effet, s'il lui permet d'être à l'initiative de la presque totalité des textes, le Parlement n'en est pas moins appelé à voter ces textes. Partant, il fixe un cadre à l'action gouvernementale. A l'intérieur de ce cadre, le Gouvernement pourra se mouvoir très librement, mais ce cadre doit nécessairement être adopté par le Parlement. Certes, les limites de ce cadre sont proposées par le Cabinet lui-même, mais il n'en demeure pas moins que le Parlement peut les repousser et en substituer d'autres. Si ces limites ne conviennent pas au Gouvernement, celui-ci devra résigner son pouvoir et le Premier ministre présenter la démission collective du Gouvernement au Président de la République.

Ce cadre d'action fixé par le Parlement sera constitué, d'une part, par le vote des lois ordinaires (Section 1), et, d'autre part, par le vote de la loi de finances et des lois d'habilitation (Section 2).

Section 1 - Le cadre défini par le vote des lois

C'est bien évidemment par le vote des lois ordinaires que le Parlement est appelé à déterminer dans quel cadre l'action gouvernementale devra évoluer. Or, malgré les dispositions de l'article 34 de la Constitution, le Parlement peut fixer des bornes à l'action gouvernementale en adoptant des lois dans tous les domaines (§ 1). Les seules limites, apparemment, à cette

liberté du Parlement concernant les matières pour lesquels il s'est dépouillé au profit d'autres institutions (§ 2).

§ 1 - L'article 34 de la Constitution

Au lendemain de la promulgation de la Constitution du 4 octobre 1958, la doctrine était frappée de ce que, revenant sur une tradition depuis longtemps établie, les constituants avaient mis en place une stricte limitation du domaine de la loi (A). Cependant, cette limitation est très vite apparue toute relative, pour n'être plus que résiduelle aujourd'hui (B).

A) La naissance du principe d'une limitation matérielle de la loi

A la suite des abus commis par le législateur des III^e et IV^e Républiques (1) a cheminé l'idée d'une limitation des domaines de la loi et du règlement, laquelle a atteint son paroxysme avec la Constitution du 4 octobre 1958 (2).

1 - L'omnicompétence de la loi

Sous les régimes précédents, la loi, expression de la volonté générale, pouvait régir tous les aspects de la vie sociale. Le Parlement se trouvait donc être titulaire d'un pouvoir exorbitant, ayant la faculté d'organiser les règles applicables à toutes les matières. Ne dit-on pas, en Grande-Bretagne, que le Parlement peut tout faire *sauf changer un homme en femme* ? Là où intervenait la loi, il n'y avait plus de possibilité pour le titulaire du pouvoir réglementaire d'agir, sauf en exécution de celle-ci. Ce n'était donc qu'à défaut de prescription législative que le Président de la République (sous la III^e République) ou le président du Conseil (sous la IV^e République) pouvaient agir, spontanément, par voie réglementaire⁶¹⁸.

On en arrivait donc ainsi à un domaine de la loi particulièrement étendu. Un exemple, souvent cité, concerne le nombre de chevaux possédés par les haras nationaux, lequel devait

⁶¹⁸CE, 8 août 1919, Labonne, *Rec. CE*, p. 737 ; LONG, Marceau, WEIL, Prosper, BRAIBANT, Guy, DELVOLLE, Pierre, GENEVOIS, Bruno, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris : Dalloz, coll. Grands arrêts, 11^e éd., 1996, p. 209 sqq.

être modifié par une loi⁶¹⁹ ! Dès 1896, Raymond Poincaré fustigeait cette situation qui permettait aux Chambres de se glisser dans les méandres de mesures purement administratives : « Le mal, le mal croissant et redoutable, vient de ce que la Chambre s'est peu à peu arrogée la plupart des prérogatives gouvernementales, véritable falsification du régime parlementaire »⁶²⁰. A sa suite, divers juristes et hommes politiques comme Léon Blum dénoncèrent, eux aussi, cette situation qui voit les Chambres administrer, ce qui créa peu à peu un état d'esprit favorable à la limitation du domaine de la loi. Ainsi, selon Félix Moreau, « Les Chambres, surtout la Chambre des députés, inclinent à exagérer leurs droits, à abuser de leur pouvoir, à s'occuper de tout, à gêner l'action du Gouvernement dans les questions les plus naturellement réservées au pouvoir exécutif »⁶²¹. C'est la raison pour laquelle ils réveillèrent de vieilles théories concernant la limitation naturelle de la loi.

Selon ces théories, il existerait entre les lois et les règlements « un partage définitif de compétence »⁶²². Le principe départiteur des compétences est, selon le commissaire du Gouvernement Romieu, le suivant : « relèvent par leur nature du pouvoir législatif toutes les questions relatives directement ou indirectement aux obligations à imposer aux citoyens par voie d'autorité sans aucun lien contractuel ». « En sens inverse, c'est en principe le pouvoir exécutif qui règle l'organisation intérieure des services publics et les conditions de leur fonctionnement qui ne lèsent pas les droits des tiers »⁶²³. Il existerait donc un domaine de la loi par nature.

⁶¹⁹V. AVRIL, Pierre, *Le régime politique de la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome 8, 2^e éd. mise à jour, 1967, p. 21 en note ; CHANTEBOUT, Bernard, *La constitution française, Propos pour un débat*, Paris : Dalloz, coll. Connaissance du droit, 1992, p. 19.

⁶²⁰Cité par LACHAPPELLE, Georges, *Le régime parlementaire et la représentation proportionnelle, RPP*, août 1935, p. 247. Il ajoutait encore, en 1896 également : « Nous en sommes arrivés insensiblement à une telle falsification du régime parlementaire, et à une telle violation de l'esprit de la constitution, que les députés gouvernement, administrent, notamment sous le pseudonyme des ministres... ». Cité par BLOCH, René, *Le régime parlementaire en France sous la III^e République*, Thèse Paris : Rudeval, 1905, p. 79 sq.

⁶²¹MOREAU, Félix, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 8^e éd., 1917, p. 432. Henry Berthélémy écrit encore sur ce point : « Nos représentants nous donnent trop de lois nouvelles, et, de plus en plus, les lois qu'ils nous donnent, au lieu d'être des énoncés de principes, deviennent des règlements de détails ». BERTHELEMY, Henry, *Le pouvoir réglementaire du Président de la République, RPP*, janvier 1898, p. 5. V. également BURDEAU, Georges, *Essai sur l'évolution de la notion de loi en droit français, Archives de la philosophie du droit*, 1939, p. 44 sqq.

⁶²²CAHEN, Georges, *La loi et le règlement*, Paris : Arthur Rousseau, 1903, p. 229.

⁶²³Concl. sur CE, 4 mai 1906, Sieur Babin, *Rec.CE*, p. 363. Isambert indique, quant à lui, quelques exemples précis : il ne conçoit pas qu'un impôt puisse être établi autrement que par une loi ou que le Gouvernement puisse, « par ses règlements, créer des peines, ni des amendes, ni porter atteinte à la propriété ou à la personne des citoyens ». Cité par CAHEN, Georges, *Ibid.*, p. 230 en note. Emile-Victor Foucart est encore plus précis : « Les décrets ne peuvent statuer sur les choses réservées au pouvoir législatif (...). Ainsi ils ne pourraient changer l'ordre des successions, établir une législation pénale, étendre ou restreindre la jouissance des droits politiques ou des

Il convient de relever que ces citations indiquent toutes quel est le sens de la limitation. Il s'agit, en effet, de délimiter le domaine incompressible de la loi et ainsi d'interdire toute immixtion non consentie de l'exécutif dans ce domaine de compétence. On est donc encore très loin de l'article 34 de la Constitution de 1958. Cependant, une interprétation *a contrario* permet de distinguer qu'il s'agit là, psychologiquement, d'un premier pas vers la reconnaissance de l'idée selon laquelle la loi, certes omnicompetente, ne doit pas s'abaisser à régir des actions d'ordre purement administratif. Il s'agit de l'idée d'une limitation verticale de la loi plus qu'horizontale. C'est donc le degré de précision de la loi qui est en cause. Mais, ce sont les premières idées tendant à borner le domaine du règlement, et, corrélativement, celui de la loi. La IV^e République va consacrer juridiquement ces constructions intellectuelles.

2 - La renaissance de l'idée de limitation

Dès les premiers temps de la IV^e République, l'idée d'une limitation verticale de la loi resurgit. Ainsi, René Capitant déclara-t-il à l'Assemblée nationale, le 9 août 1948, que « le mal dont souffre le Parlement, c'est de faire des lois trop complètes, trop détaillées »⁶²⁴. C'est la raison pour laquelle fut adoptée la loi du 17 août 1948, dite loi André Marie. Celle-ci établit, notamment à son article 7, qu'un certain nombre de matières relèvent, par leur nature même, du domaine réglementaire. Par la suite, le Conseil d'Etat, dans un avis du 6 février 1953, éclaira la nouvelle délimitation des compétences respectives de la loi et du règlement⁶²⁵.

droits civils, modifier les règles relatives aux conventions, à la transmission des propriétés, établir des impôts, etc. Toutefois, il est des cas (...) où les décrets statuent sur des matières qui excèdent les limites du pouvoir exécutif, mais c'est en vertu d'une délégation spéciale de la loi ». FOUCART, Emile-Victor, *Eléments de droit public et administratif, ou exposition méthodique des principes du droit public positif précédés de la Constitution du 14 janvier 1852 et des sénatus-consultes des 7 novembre et 25 décembre 1852*, Paris : Marescq et Dujardin, 4^e éd. revue et mise au courant de la législation nouvelle par l'auteur, 1855, t. I, p. 126 sq. On remarquera la similitude existant entre ces théories et le texte de l'article 34 quant au contenu du domaine de la loi.

⁶²⁴Cité par CHARPENTIER, Jean, Les lois-cadres et la fonction gouvernementale, *RDP*, 1958, p. 253.

⁶²⁵Selon ce dernier, la loi peut décider à tout moment de l'étendue du pouvoir réglementaire. Cependant, le législateur n'est pas souverain en la matière (contrairement à l'expression employée par le Conseil d'Etat) dans la mesure où il ne pourrait déléguer au pouvoir réglementaire certaines matières que la tradition républicaine ou la constitution attribuent à la loi. Pour ces matières, il ne peut, s'il souhaite véritablement déléguer une partie de son pouvoir au Gouvernement, que consentir à ne fixer que les grands principes, laissant à la charge du pouvoir réglementaire le soin de les compléter. V. GAUDEMET, Yves, STIRN, Bernard, DAL FARRA Thierry, et ROLIN, Frédéric, *Les grands avis du Conseil d'Etat*, Paris : Dalloz, coll. Grands Avis, 1^{ère} éd., 1997, p. 63 sqq.

Il s'agit ici de la reprise de l'idée déjà évoquée par les juristes comme Isambert ou Foucart selon laquelle la loi ne doit pas descendre dans l'infiniment petit de l'administration. Son domaine est celui de la formulation des principes et non celui de leur gestion quotidienne. Il s'agit donc bien déjà d'une limitation, au moins par la voie de la pétition de principe, du domaine de la loi. Par contre, il existe encore avec le système imaginé en 1958 une différence capitale. En effet, en dehors de ce pré-carré des matières réservées à la loi, le législateur peut, d'une part, à tout moment décider de reprendre la délégation qu'il a consentie et ainsi étendre de nouveau sa propre compétence, et, d'autre part, il peut agir dans tous les domaines de la vie sociale, cette limitation étant verticale et non horizontale. Bien au contraire, l'article 34 de la Constitution de 1958 ne prétend plus limiter le domaine de la loi de façon verticale, mais bien, principalement, de façon horizontale.

L'article 34 énonce, en effet, la liste des matières dans lesquelles le législateur est habilité à agir par la Constitution. Il procède donc à une énumération limitative des domaines d'intervention de la loi. Hors de cette liste, le Président de la République et le Premier ministre sont seuls compétents par la voie de leur pouvoir réglementaire autonome. Le législateur est ainsi écarté de tout un pan de la vie des hommes au profit de l'exécutif, ceci en complète rupture avec l'ensemble des constitutions écrites françaises. Paul Durand relève alors que « le Gouvernement est devenu le législateur de droit commun, tandis que le Parlement n'est qu'un législateur d'exception »⁶²⁶. La définition de la loi semble changée, elle n'est plus seulement un acte voté par le Parlement, car au critère organique s'ajoute désormais un critère matériel, elle est un acte voté par le Parlement dans le domaine que lui attribue la Constitution.

Lors des travaux préparatoires à la Constitution de la V^e République, ce fut l'article le plus discuté. Lors d'une séance en date du 8 août 1958 du Comité consultatif constitutionnel, Marcel Waline s'opposa à ce que le Parlement ne puisse pas intervenir dans certaines matières, que sa compétence devienne une compétence d'attribution⁶²⁷. L'Assemblée générale du Conseil

⁶²⁶DURAND, Paul, La décadence de la loi dans la constitution de la V^e République, *JCP*, éd. G., 1959, n° 1470, § 2. La même expression est employée par : RIVERO, Jean, Regard sur les institutions de la V^e République, *D.*, 1958, Chr., p. 262 ; CHANDERNAGOR, André, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris : Gallimard, coll. Idées, 1967, p. 27 ; AMELLER, Michel, *Parlements. Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans 55 pays*, Paris : PUF, 2^e éd. augmentée et mise à jour, 1966, p. 150.

⁶²⁷Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. II : *Le Comité consultatif constitutionnel. De l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, 1988, p. 279. Lors du colloque d'Aix-en-Provence, Marcel Waline fit un *mea culpa* en reconnaissant s'être trompé sur ce point. Il considérait désormais cette délimitation comme justifiée dans la mesure

d'Etat, par vingt-quatre voix contre dix-neuf, rejeta même le principe d'une énumération limitative des matières dans lesquelles la loi intervient⁶²⁸. Ce fut le seul article à connaître un tel sort.

L'article 34 apparaissait donc comme une révolution juridique mettant fin à l'omnicompétence de la loi malgré la tradition héritée tant de nos anciens textes constitutionnels que des principes du régime parlementaire tels qu'ils furent dégagés en Grande-Bretagne. Le Parlement français faisait alors figure d'exception, étant le seul au monde à être inscrit dans un cadre d'action très limité. Néanmoins, dès 1959, M. Georges Morange constatait que « le secteur législatif, prévu par l'article 34, apparaît, à la réflexion, plus important et peut-être même plus étendu que le secteur réglementaire, visé, mais non précisé, par l'article 37 »⁶²⁹. Cette vision a, depuis lors, été largement confirmée tant par les analyses doctrinales que par la jurisprudence.

B) Une limitation toute relative

Le domaine de la loi ne serait donc pas si encadré que l'on a bien voulu le dire en 1958. Ce que le colloque d'Aix-en-Provence a si bien démontré, avant même 1982 date de la décision *Blocage des prix*, repose aussi bien sur une base textuelle que sur une pratique institutionnelle. En réalité, d'une part, le domaine de la loi n'est pas, textuellement, si restreint qu'on avait pu le croire (1), d'autre part, on peut même constater un certain renouveau de la loi (2).

1 - L'étendue du domaine de la loi

L'analyse des travaux préparatoires à la Constitution du 4 octobre 1958 ainsi que les actes du colloque précité nous ont considérablement renseigné sur l'interprétation qu'il convenait de faire des dispositions de l'article 34. Cependant, il faut dès à présent relever que

où elle interdisait au Parlement de reprendre toutes les matières à son compte, ce qu'il n'aurait pas manqué de faire selon lui. V. Association française des constitutionnalistes, *Le domaine de la loi et du règlement*, Paris : Economica, Marseille : Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 2^e éd., 1981, p. 75.

⁶²⁸Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Ibid.*, vol. III : *Du Conseil d'Etat au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, 1991, pp. 405-407. V. également LUCHAIRE, François, *La constitution après un tiers de siècle*, *Rev. adm.*, 1991, p. 303.

⁶²⁹MORANGE, Georges, *La hiérarchie des textes dans la Constitution du 4 octobre 1958*, *D.*, 1959, Chr., p. 23.

le domaine de la loi n'est pas consacré, dans la Constitution, au seul article 34. Bien d'autres articles précisent qu'une loi doit intervenir. Il s'agit, bien évidemment, d'abord, de l'ensemble des articles dont les dispositions doivent être complétées par une loi organique⁶³⁰. Il s'agit, ensuite, d'une série d'articles qui exigent le vote d'une loi par le Parlement pour la réalisation de certaines fonctions. Ainsi en est-il de la détermination des conditions nécessaires à l'obtention du statut d'électeur (article 3) ; de la prorogation au-delà de douze jours de l'état de siège (article 36) ; de l'adoption de la loi de finances (article 47) ; de l'adoption des lois de financement de la sécurité sociale (article 47-1) ; de la ratification de certains traités (article 53) ; de l'organisation de la garantie, par l'autorité judiciaire, de la liberté individuelle (article 66) ; de la création de collectivités territoriales (article 72) ; et, enfin, de la définition des modalités d'organisation des territoires d'outre-mer (article 74). Il s'agit là d'un assez large domaine de compétence du législateur qu'il convient de ne pas négliger lorsque l'on aborde la question du domaine de la loi. Surtout que, comme le relève M. Louis Favoreu, lors des débats préparatoires à la Constitution, il fut introduit une modification au futur article 37 qui tend à insister sur cette étendue du domaine de la loi. En effet, alors qu'il était prévu, dans le premier projet, que « les matières autres que celle visées à l'article 31 (aujourd'hui l'article 34) ont un caractère réglementaire », cet alinéa fut modifié au profit de la rédaction suivante : « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi... ». Or, cette nouvelle rédaction étend considérablement le domaine de la loi, dans la mesure où ce domaine est défini, certes à l'article 34, mais aussi dans les articles précités ainsi que dans le préambule de la Constitution et par voie de conséquence dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen⁶³¹.

Cependant, quelle que soit cette étendue de la compétence législative, cette liste ne remet nullement en cause le principe de l'énumération limitative du domaine de la loi que la Constitution de 1958 a consacré. Les travaux préparatoires à la Constitution ont, néanmoins, permis un allongement de cet inventaire et ceci d'un double point de vue.

a) *Les matières objet de la loi*

⁶³⁰Ces lois organiques sont prévues aux articles 6, 13, 23, 25, 27, 34, 47, 47-1, 57, 63, 64, 65, 67, 68-2, 71, 74 et 88-3.

⁶³¹V. FAVOREU, Louis, *Rapport introductif*, in Association française des constitutionnalistes, *Le domaine de la loi et du règlement*, Paris : Economica, Marseille : Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 2^e éd., 1981, p. 29. Cette interprétation est confirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 2 juillet 1965. Conseil constitutionnel, 65-34 L, 2 juillet 1965, *RJC*, II, p. 20 sqq.

Lors du premier projet de Constitution de Michel Debré, était déjà bien présente l'idée d'une limitation du domaine de la loi. Or, celle-ci était draconienne : « Le Parlement peut seul statuer sur les questions relatives à l'organisation des pouvoirs publics, au statut de la magistrature, à l'état et à la sûreté des personnes, à la procédure pénale, à la définition des infractions personnelles et aux peines qui leur sont applicables ». La volonté de son auteur était véritablement, comme l'exprimait le Vice-président du Conseil d'Etat, René Cassin, de « renverser le principe, considérer que la loi était l'exception et que le règlement est, au contraire, la règle »⁶³². Sur ce principe, les ministres d'Etat ne revinrent pas car ils y étaient favorables⁶³³. Par contre, l'étendue du domaine de la loi fit l'objet de longues négociations pour en arriver au texte de l'article 34. On remarquera que plusieurs des matières visées dans ce premier projet ont été écartées de l'article 34 au bénéfice d'autres dispositions de la Constitution. Quant à celles qui y demeurent, elles font partie du deuxième alinéa.

C'est au Comité consultatif constitutionnel que la liste fut très largement allongée. Cependant, les représentants du Gouvernement ne consentaient à ces propositions que sous réserve ; après avoir levé les bras au ciel, ces derniers acceptaient l'apparition d'une nouvelle matière dans l'énumération en utilisant une formule rituelle ; « oui, d'accord, mais seulement les principes fondamentaux »⁶³⁴. Ainsi, quantité de sujets ont été ajoutés au domaine de la loi par le biais de la détermination des principes fondamentaux sans que cette expression ait une réelle valeur normative. Elle constitue bien plus une pétition de principe, proche de celle posée par la loi André Marie, relative à une certaine majesté de la loi. Ceci correspond au principe selon lequel la loi doit s'abstenir d'intervenir trop en aval de la décision, se garder d'administrer.

Lorsque M. François Vincent, en 1965, indique, dans son célèbre article, que les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, relatives notamment au droit du travail et à la sécurité sociale, « ont étendu la compétence du législateur dans un domaine où la

⁶³²V. Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. III : *Du Conseil d'Etat au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, 1991, p. 97.

⁶³³V. JANOT, Raymond, *L'origine des articles 34 et 37*, in Association française des constitutionnalistes, *Le domaine de la loi et du règlement*, Paris : Economica, Marseille : Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 2^e éd., 1981, p. 66.

⁶³⁴V. JANOT, Raymond, *Ibid.*, p. 68 sq.

Constitution restreignait son intervention à la détermination des principes fondamentaux »⁶³⁵, il fait preuve d'une méthode d'interprétation tout à fait logique. Néanmoins, on sait désormais comment se sont déroulés les travaux préparatoires, et ceux-ci démontrent l'absence conceptuelle de distinction entre les différents alinéas de l'article 34.

L'article 34 ne limite donc pas tant le domaine de la loi, d'une part, car des concessions ont été faites relatives à l'allongement de la liste des matières visées, et, d'autre part, parce qu'aucune distinction n'existe réellement entre les formulations « la loi fixe les règles » et « la loi fixe les principes fondamentaux ». Ce que la jurisprudence avait très vite établi, la doctrine a pu l'expliquer par les conditions dans lesquelles sont nées les dispositions de l'article 34.

De surcroît, un second apport des discussions lors des travaux préparatoires permet de tempérer l'idée d'une limitation très stricte du domaine de la loi. Il s'agit de l'insertion du dernier alinéa de l'article 34.

b) L'adjonction d'objet au domaine de la loi

Lors du passage du projet de Constitution devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, on l'a déjà relevé, les réticences furent très vives. Afin de les apaiser en partie, le Gouvernement accepta la proposition de M. Lefas tendant à insérer un alinéa à l'article 31 (futur article 34) prévoyant que la liste des matières énumérées pourrait être complétée par une loi organique⁶³⁶. Ainsi, donc, il devenait possible au législateur d'étendre de lui-même sa propre compétence. Certes, le Gouvernement maîtrisant en grande partie la procédure législative aurait la possibilité de retarder l'adoption d'une telle loi organique qui rognerait par trop ses compétences, mais il ne disposerait pas de la faculté de s'y opposer.

Au contraire, le Conseil constitutionnel aura nécessairement à connaître d'une telle loi organique. Il peut paraître surprenant qu'il contrôle la constitutionnalité de ce texte, dans la mesure où il semble délicat d'apprécier en quoi une loi organique complétant l'énumération de

⁶³⁵VINCENT, François, De l'inutilité de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, *AJDA*, 1965, p. 568 sqq. V. également COHEN, Alain Gérard, La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au domaine de la loi d'après l'article 34 de la Constitution, *RDP*, 1963, p. 745 passim.

⁶³⁶Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. III : *Du Conseil d'Etat au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, 1991, p. 405.

l'article 34 serait contraire à la Constitution si ce n'est pour irrespect de sa procédure d'adoption. Selon M. Jean de Soto, le Conseil constitutionnel ne pourrait que sanctionner une atteinte à l'esprit de la Constitution. C'est-à-dire qu'une loi organique qui ajouterait, ou retrancherait, quantité de matières au domaine de la loi serait effectivement inconstitutionnelle⁶³⁷. Le Conseil constitutionnel considère « qu'une loi organique ne peut intervenir que dans les domaines et pour les objets limitativement énumérés par la Constitution ». Ainsi, il a pu déclarer inconstitutionnelle une loi organique n'ayant pas « pour objet la détermination des matières qui sont du domaine de la loi » mais afférente à la procédure législative⁶³⁸. D'ailleurs, lorsqu'en 1996 on envisagea à nouveau d'inclure dans le domaine de la loi la question du financement de la sécurité sociale, laquelle était déjà l'objet de cette loi organique censurée par le Conseil constitutionnel, les rapporteurs de l'Assemblée nationale comme du Sénat montrèrent que la voie de la loi organique aurait été envisageable à la seule condition de soumettre les lois de financement de la sécurité sociale à la procédure législative ordinaire. A défaut, la voie de la révision constitutionnelle s'avérait nécessaire⁶³⁹.

Est-ce la faible marge de manoeuvre ouverte aux parlementaires pour compléter les dispositions de l'article 34 ou toute autre raison, mais nous constatons le peu d'engouement des parlementaires pour proposer de telles lois organiques⁶⁴⁰. Nous n'avons pu relever que cinq propositions de loi organique tendant à préciser ou compléter les dispositions de l'article 34. Dès 1959, M. Grasset-Morel déposa une proposition de loi organique tendant à introduire dans l'article 34 les taxes parafiscales⁶⁴¹. En 1960, ensuite, était déposée, par M. Bernard Lafay, une proposition concernant les rapports entre la Sécurité sociale et le corps médical⁶⁴². MM. Le Bellegou, Courrière et Champeix soutinrent le Conseil d'Etat après que celui-ci ait rendu l'arrêt *Canal* en déposant une proposition de loi organique tendant à faire régir l'organisation, le

⁶³⁷DE SOTO, Jean, Chronique constitutionnelle française. La loi et le règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958, *RDP*, 1959, p. 282. V. également PHILIP, Loïc, *Les lacunes et les imperfections des articles 34 et 37. Le problème de leur réforme*, in Association française des constitutionnalistes, *Le domaine de la loi et du règlement*, Paris : Economica, Marseille : Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 2^e éd., 1981, p. 233 sqq.

⁶³⁸Conseil constitutionnel, 87-234 DC, 7 janvier 1988, Loi organique relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de sécurité sociale, *Rec. Cons. Cons.*, 1988, p. 26 sq.

⁶³⁹*JO, Doc. Assemblée nationale*, 17 janvier 1996, n° 2490 ; *JO, Doc. S.*, 31 janvier 1996, n° 188.

⁶⁴⁰Une autre explication tient à son « inutilité ». V. CAMBY, Jean-Pierre, La loi organique dans la Constitution de 1958, *RDP*, 1989, p. 1428 sqq.

⁶⁴¹*JO, Doc. AN*, 1959, n° 72.

⁶⁴²*JO, Doc. S.*, 1960, n° 170.

fonctionnement et le statut du Conseil d'Etat par la loi⁶⁴³. Puis, M. Roland Dumas déposa, le 22 novembre 1967, sur le bureau de l'Assemblée nationale, une proposition de loi organique relative à la publicité à l'O.R.T.F.⁶⁴⁴ Enfin, la proposition de loi organique de M. Michel d'Ornano relative au financement de la sécurité sociale fut, elle, adoptée par les deux Chambres, mais le Conseil constitutionnel déclara la loi non conforme à la Constitution⁶⁴⁵. Par contre, députés et sénateurs déposent encore, parfois, des propositions de lois constitutionnelles concernant l'article 34. Cette voie permet d'éviter une éventuelle censure par le Conseil constitutionnel. Ainsi, par exemple, M. André Santini a-t-il déposé une proposition de loi constitutionnelle tendant à inclure le droit de l'environnement dans la liste des matières dont la loi fixe les règles⁶⁴⁶. Dix ans auparavant, M. Marcel Champeix, et plusieurs collègues sénateurs, avaient proposé d'inclure dans l'article 34 diverses dispositions relatives aux collectivités locales et à leurs fonctionnaires par la voie de la révision constitutionnelle⁶⁴⁷.

Cette source de réformisme institutionnel s'est peu à peu tarie, et, en tout cas, n'a jamais été bien importante. La première explication de l'absence d'un tel texte depuis 1958 tient à la volonté des parlementaires eux-mêmes de ne pas étendre inconsidérément le domaine de la loi. Le deuxième facteur explicatif consiste dans le lien de confiance qui unit le Gouvernement et la majorité parlementaire d'où résulte une imbrication des volontés des deux organes. Enfin, et il s'agit, sans aucun doute, de l'explication la plus intéressante, si les parlementaires ne se montrent pas plus insistants quant à l'adjonction de matières dans le domaine de la loi, c'est parce que le Gouvernement les laisse agir hors de leur champ d'action, dans le domaine réglementaire⁶⁴⁸. En effet, la pratique institutionnelle a permis l'intervention du législateur dans

⁶⁴³JO, Doc. S., 4 juillet 1963, n° 166. Les auteurs de cette proposition de loi organique semblaient considérer que les lois organiques tendant à compléter ou à préciser les dispositions de l'article 34 ne pouvaient toucher que les matières pour lesquelles la loi fixe les règles. Il s'agit, bien évidemment, d'une erreur.

⁶⁴⁴JO, Doc. Assemblée nationale, 22 novembre 1967, n° 519. V. HAMON, Léo, VAUDIAUX, Jacques, Vie et droit parlementaires, RDP, 1968, p. 361 sq.

⁶⁴⁵JO, Doc. Assemblée nationale, 1987, n° 797. Conseil constitutionnel, 87-234 DC, 7 janvier 1988, Loi organique relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de sécurité sociale, Rec. Cons. Cons., p. 26 sq.

⁶⁴⁶JO, Doc. AN, 28 juin 1990, n° 1559.

⁶⁴⁷JO, Doc. S., 15 janvier 1980, n° 152.

⁶⁴⁸V. FOYER, Jean, *L'application des articles 34 et 37 par l'Assemblée nationale*, in Association française des constitutionnalistes, *Le domaine de la loi et du règlement*, Paris : Economica, Marseille : Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 2^e éd., 1981, p. 92 ; PEZANT, Jean-Louis, *Loi/règlement. La construction d'un nouvel équilibre*, in DUHAMEL, Olivier, et PARODI, Jean-Luc (dir.), *La Constitution de la V^e République*, Paris : PFNSP, coll. Références, 2^e éd., 1988, p. 356 sq.

un domaine réservé, par la Constitution, à l'exécutif ; ce qui autorise à parler d'un renouveau de la loi.

2 - Le renouveau de la loi

Ce renouveau de la loi résulte tant d'interprétations jurisprudentielles (a) que de la pratique institutionnelle, elle-même avalisée par le juge constitutionnel (b).

a) La jurisprudence favorable à l'extension du domaine de la loi

Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel a posé, par ricochet, le principe de l'extension du domaine de la loi. En effet, dans une décision en date du 26 juin 1969, il a précisé que le pouvoir réglementaire ne pouvait contrevenir à un principe général du droit⁶⁴⁹. Ce faisant, il a soumis le pouvoir réglementaire autonome à ces principes tandis que les lois, elles, sont situées, dans la hiérarchie des normes, au-dessus de ces principes. Certes, en doctrine et dans la jurisprudence administrative le principe en avait déjà été énoncé qui considérait que les principes généraux du droit avaient une valeur infra-législative mais supra-décretale⁶⁵⁰, mais il s'agit, tout de même, d'une extension remarquable de la compétence du législateur dans la mesure où ces principes ont été découverts en grand nombre par le juge administratif⁶⁵¹. L'article 34 prévoyait l'intervention du législateur dans un domaine bien délimité. Avec cette jurisprudence, le Parlement peut sortir de sa compétence d'attribution pour permettre une dérogation à un principe général du droit. Il va même y être invité par le Premier ministre qui, s'il souhaitait prendre, par voie réglementaire, un texte dérogeant à un tel principe encourrait la sanction du juge administratif.

Le problème est identique s'agissant des validations législatives. Il s'agit, ici encore, d'une sollicitation adressée au Parlement, par le Premier ministre, l'invitant à empiéter sur le domaine du pouvoir réglementaire afin d'éviter une probable sanction du juge, afin de balayer

⁶⁴⁹Conseil constitutionnel, 69-55 L, 26 juin 1969, Protection des sites, *RJC*, II, p. 36 sqq.

⁶⁵⁰V. CHAPUS, René, *Droit administratif général*, t. I, Paris : Montchrestien, coll. Domat Droit public, 9^e éd., 1995, p. 85 sqq. Conseil d'Etat, Sect., 26 juin 1959, Syndicat général des ingénieurs-conseils, *Rec. CE*, p. 394 sq.

⁶⁵¹ VENEZIA, Jean-Claude, Sur l'exercice de la fonction exécutive par le Parlement de la V^e République, in *Mélanges Georges Burdeau*, Paris : LGDJ, 1977, p. 486.

les conséquences néfastes résultant de l'éventuelle annulation d'un règlement⁶⁵². Celles-ci se justifient, parfois, « du double point de vue de l'équité et de l'intérêt général »⁶⁵³. Il en résulte que le législateur va intervenir dans des matières qui ne relevaient aucunement de sa compétence aux termes de la Constitution ; il va même intervenir afin de se substituer à des actes individuels⁶⁵⁴. Toutefois, le Conseil constitutionnel impose certaines limites à ces validations législatives. Ainsi, ne peuvent-elles pas rendre inopérantes des décisions de justice et se justifient-elles par le respect d'un principe à valeur constitutionnelle⁶⁵⁵. Malgré ces limites, le champ des validations demeure très large ; celles-ci peuvent donc constituer une extension considérable de la compétence du Parlement.

Dans un second temps, plutôt que d'étendre la compétence législative, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a tendu à empêcher un élargissement du domaine réglementaire. En effet, dans plusieurs décisions, le Conseil constitutionnel a censuré des lois qui renvoyaient la détermination de nombreuses règles d'ordre législatif au pouvoir réglementaire. Les neuf sages ont considéré que le législateur ne pouvait rester ainsi en deçà de sa compétence⁶⁵⁶. Dès lors que le Parlement souhaite déléguer son pouvoir législatif, il doit donc le faire selon les procédures prévues par la Constitution à l'article 38. C'était déjà l'idée évoquée par Paul-Boncour, en 1924 : « Le pouvoir législatif n'est pas un droit dont nous pouvons disposer ; c'est une fonction qui nous a été confiée dans les termes et dans la limite de la constitution et nous ne pouvons pas y toucher sans changer la constitution elle-même »⁶⁵⁷. Le Parlement ne doit donc renvoyer aux règlements que ce qui ne peut être établi que par un règlement ; il ne doit

⁶⁵²V. MATHIEU, Bertrand, *Les validations législatives. Pratique législative et jurisprudence constitutionnelle*, Paris : Economica, coll. Droit public positif, 1987, p. 4 sqq.

⁶⁵³COTTERET, Jean-Marie, et EMERI, Claude, Vie et droit parlementaires, *RDP*, 1972, p. 386. V. DE VILLIERS, Michel, Vers la neutralisation des articles 34 et 37 ?, *Rev. adm.*, 1983, p. 249 sq.

⁶⁵⁴V. MATHIEU, Bertrand, *Ibid.*, p. 172 sqq.

⁶⁵⁵Conseil constitutionnel, 80-119 DC, 22 juillet 1980, *Rec. Cons. Cons.*, p. 46 sqq. ; FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris : Dalloz, coll. Grands arrêts, 9^e éd., 1997, p. 414 sqq. ; *AJDA*, 1980, p. 602 sqq., note Guy CARCASSONNE. La sauvegarde d'un intérêt financier ne saurait constituer un intérêt général suffisant pour justifier une validation législative. Conseil constitutionnel, 95-369 DC, 28 décembre 1995, *Rec. Cons. Cons.*, p. 257 sqq. ; *AJDA*, 1996, p. 369 sqq., note Olivier SCHRAMECK.

⁶⁵⁶Conseil constitutionnel, 81-132 DC, 16 janvier 1982, Nationalisations, *Rec. Cons. Cons.*, p. 18 ; 83-168 DC, 20 janvier 1984, Loi relative au statut de la fonction publique territoriale, *Rec. Cons. Cons.*, p. 38 ; 93-322 DC, 28 juillet 1993, Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, *Rec. Cons. Cons.*, p. 204. Sur cette jurisprudence, v. PRIET, François, L'incompétence négative du législateur, *RFDC*, 1994, p. 59 sqq. Le juge britannique pourrait bien faire de même et ainsi protéger le Parlement contre des limitations à son pouvoir qu'il se fixerait à lui-même. V. Sur ce point HAGUENAU, Catherine, Le domaine de la loi en droit français et en droit anglais, *RFDC*, 1995, p. 258 sq.

⁶⁵⁷Cité par GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 1997, p. 708.

pas se dépouiller de ses attributions. En quelque sorte, par cette jurisprudence dite de l'incompétence négative, le Conseil constitutionnel est venu protéger le Parlement contre lui-même, éviter que celui-ci ne participe, sur ce point, à son propre déclin. Cette jurisprudence sanctionne « les rétentions de compétence du Parlement »⁶⁵⁸.

Le Conseil constitutionnel a donc joué un rôle non négligeable dans ce renouveau de la loi et encore n'avons-nous pas abordé pour l'instant sa fameuse décision *Blocage des prix et revenus*. Cette dernière n'est, en effet, intervenue que pour avaliser une pratique institutionnelle.

b) L'extension institutionnelle du domaine de la loi

Par l'intermédiaire d'un consensus entre le Gouvernement, d'une part, et le Parlement, d'autre part, le Parlement a pu, peu à peu intervenir dans le domaine que la Constitution attribuait au règlement, ce qui lui a permis d'étendre sa compétence. Mais, plus encore, le Parlement intervient désormais dans des domaines où le législateur n'intervenait, même sous les Républiques précédentes, que très peu.

α) L'intervention du législateur dans le domaine réglementaire

Afin d'éviter la sanction du juge, le Premier ministre ainsi que les ministres ont, très vite, pris l'habitude d'insérer des dispositions réglementaires dans leurs projets de loi, ou leurs amendements. Cependant, cette pratique répond aussi à d'autres buts. D'une part, la procédure législative, si longue soit elle, s'avère, parfois, plus rapide que la prise d'un règlement. D'autre part, comme le relève M. Jean Foyer, « mieux vaut un débat parlementaire portant même sur des détails, plutôt que des manifestations ou des incidents plus graves dans la rue »⁶⁵⁹. En effet, la discussion législative va permettre de purger le débat, ce que n'aurait pas permis la prise d'un décret. De surcroît, les parlementaires pourront mieux assurer leur rôle de relais entre le Gouvernement et les administrés s'ils ont eu connaissance du fond du dossier que s'ils ont été

⁶⁵⁸PRIET, François, *L'incompétence négative du législateur*, RFDC, 1994, p. 64.

⁶⁵⁹FOYER, Jean, *L'application des articles 34 et 37 par l'Assemblée nationale*, in Association française des constitutionnalistes, *Le domaine de la loi et du règlement*, Paris : Economica, Marseille : Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 2^e éd., 1981, p. 92.

écartés de la prise de décision⁶⁶⁰. L'effet « cathartique » de la loi, renforce donc à la fois son intérêt et son domaine d'intervention⁶⁶¹.

Ainsi, de nombreuses dispositions réglementaires sont elles insérées dans les lois, parfois même par les parlementaires. Or, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 30 juillet 1982, a entériné cette pratique en considérant que les dispositions des articles 37, alinéa 2 et 41 ouvraient au Gouvernement la faculté de s'opposer à cette immixtion législative dans son domaine réglementaire, mais que leur inutilisation était tout à fait possible. En laissant agir le Parlement dans son domaine réglementaire, le Gouvernement accepte de se dessaisir temporairement, sachant qu'il aura à tout moment la possibilité de récupérer ce qu'il a consenti grâce aux dispositions de l'article 37, alinéa 2⁶⁶². Le Gouvernement se trouve avoir ainsi tout intérêt à insérer des dispositions réglementaires dans les lois. Parallèlement, le domaine d'intervention des lois s'étend, ce qui permet de refuser l'idée d'un carcan enserrant le Parlement dans une compétence très limitée. De ce point de vue, on ne peut donc pas parler du déclin du Parlement sous la V^e République.

β) L'intervention du législateur dans des domaines oubliés

Contrairement une fois de plus aux idées reçues en 1958, si le domaine de la loi n'est pas ainsi limité aux dispositions de l'article 34, il arrive même, assez souvent, que des matières qui étaient régies sous les III^e et IV^e Républiques par des règlements le soient désormais, sous la V^e République, par des lois. Ainsi, par exemple, Mme Folliot relève-t-elle que le contentieux administratif n'avait, avant l'intervention de la loi du 31 décembre 1987, plus fait l'objet de l'intervention du législateur depuis la loi du 24 mai 1872⁶⁶³. Dans le même sens, MM. Léo Hamon et Jacques Manesse relevaient, dès 1969, que, sous prétexte de la détermination de

⁶⁶⁰V. E.N.A., Promotion René Char (1993-1995), *Le travail gouvernemental*, Paris : La Documentation française, 1996, t. II, p. 829.

⁶⁶¹L'expression est de M. Jean Foyer.

⁶⁶²Conseil constitutionnel, 82-143 DC, 30 juillet 1982, *Rec. Cons. Cons.*, p. 57 sqq. Pour une appréciation des réactions suscitées par cette décision V. DE BECHILLON, Denys, *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, Paris : Economica, coll. Droit public positif, 1996, p. 69 sqq.

⁶⁶³FOLLIOT, Laurence, *Les débats parlementaires de la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif*, Paris : LGDJ, coll. Travaux et recherches Panthéon-Assas Paris II, série Droit, 1989, p. 1.

principes fondamentaux, les lois s'étendaient, relativement à l'enseignement ou au droit du travail, à des matières relevant jusqu'ici d'un décret⁶⁶⁴.

Ainsi, en matière d'organisation de l'enseignement supérieur, il n'existait, préalablement à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, que trois lois extrêmement brèves : la loi du 10 mai 1806 relative à la formation d'une Université impériale (trois articles), la loi du 10 juillet 1896 relative à la constitution des universités (quatre articles) et la loi du 18 mars 1880 relative aux établissements libres d'enseignement supérieur (huit articles). Cette brièveté des prescriptions législatives coexistait donc avec un foisonnement de textes réglementaires en la matière. Au contraire, depuis 1958, un grand nombre de dispositions législatives sont intervenues afin d'organiser l'enseignement supérieur. On citera, à titre d'exemple, la loi Edgar Faure du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur (46 articles), la loi Savary du 26 janvier 1984 (69 articles) lesquelles ont été maintes fois modifiées⁶⁶⁵, ou le projet de loi Devaquet de 1986 (42 articles).

De même, depuis la révision constitutionnelle de 1996, le législateur intervient-il afin de déterminer les conditions générales d'équilibre de la sécurité sociale et fixer ses objectifs de dépenses. Il était anormal que le Parlement soit écarté de tout contrôle sur les finances de la sécurité sociale tant les masses financières en cause sont importantes⁶⁶⁶. Ainsi, dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, est-il prévu 1723 milliards de recettes. Désormais, le Parlement peut fixer aux organismes de sécurité sociale des objectifs en matière de réduction du déficit. Toutefois, même s'il faut saluer cette intervention du Parlement dans un nouveau cadre, il ne faut pas conclure hâtivement de cette révision une revalorisation du rôle du Parlement. A l'actif de cette réforme se trouve la meilleure information du Parlement en la matière et la possibilité d'un certain contrôle sur les finances de la sécurité sociale. Ceci est tout à fait salutaire étant donné les sommes en jeu et les conséquences qu'elles peuvent avoir sur la

⁶⁶⁴HAMON, Léo, MANESSE, Jacques, *Vie et droit parlementaires*, RDP, 1969, p. 921.

⁶⁶⁵Nous avons pu relever vingt trois modifications à la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 et treize modifications à la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 entre 1980 et 1998.

⁶⁶⁶V. BELORGEY, Jean-Michel, *Le Parlement à refaire*, Paris : Gallimard, coll. Le débat, 1991, pp. 65 sqq. et 130 sqq. ; CAMBY, Jean-Pierre, *Le contrôle des finances sociales : la portée de la révision constitutionnelle de février 1996*, in PHILIP, Loïc (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, Paris : Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1996, p. 112 ; CHRESTIA, Philippe, *La rénovation du Parlement, une oeuvre inachevée*, RFDC, 1997, p. 310 sq. ; ESCLASSAN, Marie-Christine, *Les évolutions de la place de la Cour des comptes dans le processus de décision budgétaire*, in *La Cour des comptes et le Parlement*, RFFP, n° 59, 1997, p. 33.

vie économique et sociale du pays. De ce point de vue, on doit saluer cette révision. Cependant, à son passif, on doit admettre qu'elle concourt à l'affaiblissement de la valeur normative des lois, même si elles n'en sont pas totalement dénuées. Une loi, en termes stricts, ne fixe pas des objectifs n'ayant aucune valeur impérative. Elle doit, en principe, arrêter une norme. Ainsi, M. Jean-Pierre Camby évoque-t-il leur normativité « diffuse »⁶⁶⁷, tandis que M. Robert Badinter parle d'une normativité « indéterminée », M. Jacques Larché d'une normativité « *sui generis* » et M. Pierre Mareaud d'une normativité « différée »⁶⁶⁸. Si donc on a pu voir dans cette révision du 22 février 1996 une revalorisation du rôle du Parlement, celle-ci s'est accompagnée d'un nouveau dépérissement de la loi.

Quoi qu'il en soit, il apparaît très nettement, à la lecture de ce qui précède, que, d'une part, la loi n'a pas été bornée par un champ d'action pré-délimité et, d'autre part, qu'elle a même resurgi dans des matières jusque là régies par le pouvoir réglementaire. La crainte suscitée par la Constitution du 4 octobre 1958 n'a donc pas lieu d'être ; la définition organique de la loi est toujours valable. On peut donc conclure que l'impression de M. Louis Favoreu selon laquelle il ne « semble pas qu'il y ait eu, en 1958, la rupture et le bouleversement que l'on s'accordait à déceler dans notre ordre juridique » était justifiée⁶⁶⁹. L'attribution à la loi d'un domaine d'action précisément délimité a perdu presque tout intérêt⁶⁷⁰. Il faut, néanmoins, remarquer que la délimitation du domaine de la loi conserve, ou, plus exactement, a retrouvé une certaine vigueur en raison des dispositions de l'article 88-4 de la Constitution, lesquelles imposent au Gouvernement de soumettre au Parlement les propositions d'actes communautaires comportant des *dispositions de nature législative*⁶⁷¹. Cependant, si cette délimitation horizontale du champ de la loi a échoué et si le Parlement a, de ce fait, recouvré une très large marge de manoeuvre, cela ne signifie pas que, pour une bonne gestion du régime parlementaire, il faille que le Parlement agisse à tout propos.

⁶⁶⁷ V. CAMBY, Jean-Pierre, *Ibid.*, p. 115.

⁶⁶⁸ Cités par AVRIL, Pierre, et GICQUEL, Jean, *Droit parlementaire*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 2^e éd., 1996, p. 192.

⁶⁶⁹ FAVOREU, Louis, *Rapport introductif*, in Association française des constitutionnalistes, *Le domaine de la loi et du règlement*, Paris : Economica, Marseille : Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 2^e éd., 1981, p. 37. V. également PACTET, Pierre, La loi, permanence et changements, in *Mélanges René Chapus*, Paris : Montchrestien, 1992, p. 507.

⁶⁷⁰ M. Louis Favoreu en conclut même à « l'absence de pouvoir normatif primaire ou initial du Gouvernement ». V. FAVOREU, Louis, *Le pouvoir normatif primaire du Gouvernement en droit français*, *RFDC*, 1997, p. 713 sqq.

⁶⁷¹ Cf. infra. p. 377.

C) Pour une limitation verticale plus conforme aux principes du régime parlementaire

Le principe de la séparation des pouvoirs impose que chacun des organes principalement exécutif ou législatif puisse être en état d'agir. Il n'est pas bon que le Parlement s'insinue dans les rouages de l'administration car, alors, il ne fait plus oeuvre législative, il se substitue au Gouvernement ou à son chef dans la détermination de détails purement administratifs. Comme le disait Anselme Polycarpe Batbie : « il ne convient pas à une loi de suivre les principes qu'elle pose dans l'infiniment petit de l'administration »⁶⁷². De la même façon Gustave Valbert estimait que « quand le Parlement administre et gouverne, le Gouvernement devient occulte et irresponsable »⁶⁷³. Il mettait ainsi l'accent sur un point important qui tient à la responsabilité de l'acte. Quand le Parlement fixe le cadre d'action du Gouvernement en votant une loi, ce dernier doit soit accepter celui-ci et en assumer la responsabilité, soit en refuser la responsabilité et démissionner afin qu'un Gouvernement acceptant ce cadre le remplace⁶⁷⁴. Si, plus que de fixer un cadre d'action au Gouvernement, le Parlement prend l'ensemble des décisions relevant de sa compétence, l'action gouvernementale perd tout intérêt. Nous ne sommes plus alors en présence d'un régime parlementaire mais d'un régime d'assemblée⁶⁷⁵.

Le Parlement doit donc se contenter de fixer des principes d'action. C'est d'ailleurs en ce sens que Portalis entendait le rôle de la loi. Selon lui, en effet, « cette dernière doit : fixer par de grandes vues les maximes générales du droit ; établir des principes féconds en conséquence et non de descendre dans le détail des questions qui peuvent naître sur chaque matière »⁶⁷⁶. Il

⁶⁷²BATBIE, Anselme, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, 2^e éd., t. III, 1885, p. 67. Dans la même veine, Emile Blamont considère que « l'intervention du législateur ne devrait être requise que pour l'affirmation des principes, la solution des problèmes politiques posés par l'élaboration de la loi ». V. BLAMONT, Emile, *Les conditions du contrôle parlementaire*, RDP, 1950, p. 399.

⁶⁷³VALBERT, Gustave, *Les nouvelles pratiques parlementaires*, *Revue des deux mondes*, 1^{er} janvier 1880, p. 222. V. également MICHON, Louis, *Le gouvernement parlementaire sous la Restauration*, Paris : LGDJ, 1905, p. 125 ; TARDIEU, André, *La Révolution à refaire*, t. II : *La profession parlementaire*, Paris : Flammarion, 1937, p. 261. Selon John Stuart Mill, « il y a une différence radicale entre contrôler la besogne du gouvernement et l'accomplir réellement (...) et dans bien des cas moins il essaiera d'agir par lui-même et plus son contrôle sur toutes choses sera satisfaisant ». MILL, John Stuart, *Le gouvernement représentatif*, trad. M. Dupont White, Paris : Guillaumin, 1862, p. 105.

⁶⁷⁴La dernière solution consiste à transmettre le choix au peuple par l'intermédiaire de la dissolution.

⁶⁷⁵CARRE DE MALBERG, Raymond, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris : Sirey, 1931, rééd. Economica, coll. Classiques, série politique et constitutionnelle, 1984, p. 194. Corentin Guyho dénonçait de la façon suivante les interventions abusives de la Chambre des députés hors de son domaine naturel d'action : « elle entend qu'au pouvoir des mandataires craintifs se conforment docilement à chacun de ses désirs, fussent-ils contradictoires. Elle s'immisce impérieusement dans l'action gouvernementale ». GUYHO, Corentin, *Etude constitutionnelle. Parlementarisme et République*, Paris : Giard, 1924, p. 23 sq.

⁶⁷⁶Cité par COTTERET, Jean-Marie, *Le pouvoir législatif en France*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, t. 46, 1962, p. 15.

convient donc d'opérer une limitation verticale de la loi et non horizontale comme elle aurait pu l'être à la lecture des dispositions constitutionnelles. C'est à ce prix que le régime parlementaire pourra fonctionner régulièrement. C'est d'ailleurs contre l'absence d'une telle auto-limitation que les hommes politiques de la IV^e République avaient entendu lutter. La délimitation horizontale du champ de la loi est trop rigide et a comme inconvénient d'interdire à un Parlement représentant la souveraineté nationale de connaître de certaines matières. La délimitation verticale a pour elle de répondre à une approche fonctionnelle et non plus dogmatique des problèmes. Le cadre d'action est fixé par le Parlement, le Gouvernement est libre d'agir à l'intérieur de ce cadre. Certes, une telle limitation est difficile à mettre en oeuvre dans la mesure où il est délicat d'apprécier à partir de quel moment la compétence doit devenir réglementaire, mais le principe de cette auto-limitation doit être présent dans les esprits des parlementaires. En cas d'absence de cette prise de conscience, peut-être faudrait-il retrouver la voie des lois-cadres de la III^e République.

Il semble bien, en effet, que la technique dite de la loi-cadre, inaugurée par le ministre Doumergue, en 1934, correspond point pour point à ce que doit être une loi⁶⁷⁷. Léon Blum, qui a développé cette technique de gouvernement présentait ainsi les lois-cadres : « des projets courts, posant les principes et prévoyant une sorte d'extension du pouvoir réglementaire habituel (...), une délégation assez large pour le choix des modes et moyens d'exécution »⁶⁷⁸. En se contentant de fixer les grands axes, les grands principes d'une politique, et laissant toute latitude au Gouvernement de se mouvoir à l'intérieur, elles ne font qu'établir cette maxime de limitation verticale du législateur. Elles permettent qu'existe ce rapport fondamental « entre l'importance de l'objet et la majesté de l'acte »⁶⁷⁹.

Or, depuis quelques années, le nombre de lois s'accroît dangereusement ainsi que la taille moyenne de celles-ci signe d'une « frénésie législative » dénoncée par le Conseil d'Etat, ou de la *légismania* évoquée par le Comte Pellegrino Rossi⁶⁸⁰. Le Conseil d'Etat a relevé que, par rapport aux débuts de la V^e République, le nombre de lois avait augmenté de 35 %. Même

⁶⁷⁷V. CHARPENTIER, Jean, Les lois-cadres et la fonction gouvernementale, *RDP*, 1958, p. 224.

⁶⁷⁸Cité par HAMON, Léo, Les domaines de la loi et du règlement à la recherche d'une frontière, *D.*, 1960, Chr., p. 253. Sur la question des lois-cadres V. CHARPENTIER, Jean, *Ibid.*, pp. 220-270.

⁶⁷⁹PEZANT, Jean-Louis, Contribution à l'étude du pouvoir législatif selon la Constitution de 1958, in *Mélanges Georges Burdeau*, Paris : LGDJ, 1977, p. 458.

⁶⁸⁰ROSSI, Pellegrino, *Cours de droit constitutionnel*, Paris : Guillaumin, t. IV, 1867, p. 232.

si ce chiffre est actuellement plus élevé qu'il ne l'était en 1958, il faut néanmoins noter qu'il se situe à un niveau très inférieur à celui de la IV^e République. En effet, si la Haute assemblée remarque que, de 1982 à 1991, 108 lois ont été votées chaque année, le nombre moyen de lois adoptées s'établit, sous la IV^e République, à 211 par an⁶⁸¹ et, sous la III^e République, à plus de 200⁶⁸². De surcroît, alors que la taille moyenne des lois était de 93 lignes en 1950, elle est désormais de plus de 220 lignes, ce qui correspond à une augmentation de travail considérable pour le Parlement, lequel n'est plus limité par le carcan de l'article 34⁶⁸³.

Une réaction est donc de nouveau nécessaire, mais elle doit venir d'une prise de conscience et non d'un dogme normatif. Il faut que le Parlement vote moins de lois, et que celles-ci soient moins longues. « Rédiger des lois plus courtes, c'est essentiellement bannir du texte proprement dit l'inutile et le superflu. Cette cure d'amaigrissement que doit subir la loi, s'accompagnera inmanquablement d'un retour de sa force »⁶⁸⁴. Le Parlement doit s'auto-limiter à ne voter que les textes essentiels, les principes que le Gouvernement devra suivre dans son action⁶⁸⁵ ; et le Gouvernement ne doit pas solliciter, comme il le fait trop souvent, le législateur pour couvrir politiquement et juridiquement ses interventions. M. Philippe Séguin a bien montré que les parlementaires avaient pris conscience de cette situation en déclarant : « Trop de lois nuisent à la solennité de l'acte législatif et je ne saurais trop rappeler au Gouvernement combien nous sommes désireux de se voir ralentir la créativité législative »⁶⁸⁶. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel a très vite considéré que la loi ne pouvait pas réduire à néant le pouvoir réglementaire dérivé, qu'elle ne pouvait pas être si précise qu'elle supprime le pouvoir réglementaire⁶⁸⁷. Cette attitude mesurée permettrait d'éviter également ces lois

⁶⁸¹V. COTTERET, Jean-Marie, *Le pouvoir législatif en France*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, t. 46, 1962, p. 48 ; PARODI, Jean-Luc, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République*, Paris : PFNSP, coll. Travaux et recherches de science politique, 2^e éd., 1972, p. 173.

⁶⁸²BLAMONT, Emile, Les conditions du contrôle parlementaire, *RDP*, 1950, p. 394.

⁶⁸³Rapport Public du Conseil d'Etat, 1991, *Etudes et Documents*, n° 43, Paris : La Documentation française, 1992, pp. 15-47 ; V. également : E.N.A., Promotion René Char (1993-1995), *Le travail gouvernemental*, Paris : La Documentation française, 1996, t. II, p. 829 ; MATHIEU, Bertrand, *La loi*, Paris : Dalloz, coll. Connaissance du droit, série Droit public, 1996, p. 50 sqq. ; BECANE, Jean-Claude, et COUDERC, Michel, *La loi*, Paris : Dalloz, coll. Méthodes du droit, 1994, p. 194 sq. ; CAMBY, Jean-Pierre, et SERVENT, Pierre, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris : Montchrestien, coll. Clefs / Politique, 3^e éd., 1997, p. 13.

⁶⁸⁴MATHIEU, Bertrand, *Ibid.*, p. 119.

⁶⁸⁵BURDEAU, Georges, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, Paris : Les éditions internationales, 1932, p. 431.

⁶⁸⁶Cité par BEAUGE, Stéphane, La réforme parlementaire Séguin (1993/1994), *RRJ, Droit prospectif*, 1995, p. 957.

⁶⁸⁷Conseil constitutionnel, 59-1 L, 27 novembre 1959, R.A.T.P., *Rec. Cons. Cons.*, p. 67 ; FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris : Dalloz, coll. Grands arrêts, 9^e éd., 1997, p. 60 sqq.

« fourre-tout » traitant de problèmes aussi différents que peu majestueux. La loi doit disposer de façon générale et impersonnelle, comme le recommandait Jean-Jacques Rousseau ; elle ne doit pas risquer de perdre son éclat en s'occupant de problèmes mineurs. Il faut donc proscrire les lois intitulées D.D.O.S. ou D.M.O.S. qui ne font qu'entraîner le Parlement dans les détails de l'administration⁶⁸⁸.

Il résulte de ce qui précède que le Parlement de la V^e République n'a pas été enfermé par les bornes que lui fixaient l'article 34. Au contraire, même, il est intervenu, de plus en plus, dans des domaines réservés traditionnellement au pouvoir réglementaire. Ce faisant, il s'est parfois dévoyé en ne se contentant pas de voter les principes d'une réforme, mais en en précisant jusqu'aux moindres détails. Quelle est donc alors la différence avec la situation qui prévalait sous les Républiques précédentes ? Celle-ci tient au fait que le Gouvernement dispose du droit de confiner le Parlement dans ses attributions constitutionnelles, même s'il ne l'utilise pas. Le cadre législatif de l'action gouvernementale est donc bien toujours fixé par le Parlement, lequel peut agir dans un très large domaine. Cependant, si ce domaine d'action est vaste, il n'en demeure pas moins qu'il est désormais borné tant nationalement qu'internationalement.

§ 2 - Une limite au pouvoir législatif : le transfert de compétences à d'autres institutions

Le Parlement de la V^e République, à la différence de ses prédécesseurs, se trouve limité dans son action, non tant par les dispositions de l'article 34, que par des réformes institutionnelles ayant limité ses interventions. Le législateur national est, en effet, borné tant au niveau supra-national (B) qu'à l'échelon infra-national (A).

A) Le transfert de compétences aux collectivités locales

Le législateur peut sembler avoir été dépouillé d'un grand nombre d'attributions par le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. Ainsi, par exemple, en matière éducative de nombreuses compétences ont-elles été transmises aux régions,

⁶⁸⁸M. Michel Morin relève la loi n° 85-712 du 25 juillet 1985 comme particulièrement démonstrative du caractère diffus de la législation adoptée. Celle-ci traite, en effet, aussi bien de problèmes relatifs à la montagne, que des modalités de remplacement des concierges ou de la répression des discriminations fondées sur le sexe... V. MORIN, Michel, La présence du Gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la V^e République, *RD*, 1986, p. 1374.

départements et communes. Peu importe de savoir si ces matières auraient, en cas d'absence de transfert aux collectivités locales, relevé du pouvoir réglementaire ou du pouvoir législatif. Cette question est, en effet, sans objet dans la mesure où il a été démontré que le Parlement intervenait très fréquemment dans le domaine que le constituant avait réservé au pouvoir réglementaire. En transférant, donc, une partie des attributions de l'Etat pour les conférer aux collectivités territoriales, le Parlement est privé d'agir dans ces matières ; sa compétence est donc limitée. Elle l'est d'autant plus que les collectivités locales se sont vues reconnaître, depuis 1980, compétence pour arrêter le taux de la fiscalité locale afin de parvenir aux fins qu'elles se sont fixées.

Néanmoins, cette vision de la décentralisation ne doit pas être retenue. En effet, comme le relève M. Jean-Pierre Duprat, « le seul énoncé de la clause générale de compétence au profit des assemblées délibérantes reste inopérant, à défaut d'attribution spécifique de pouvoirs par la loi »⁶⁸⁹. C'est bien, en effet, le législateur, le Parlement, qui a consenti à ce transfert de compétence, notamment par les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983. C'est lui qui a choisi de se dépouiller de sa compétence au profit des collectivités locales.

De même, c'est par la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 que le Parlement a reconnu aux conseils généraux ainsi qu'aux conseils municipaux le droit de voter chaque année les taux des taxes foncières, d'habitation et professionnelle. Certes, ce faisant, le Parlement restreint son propre pouvoir puisque l'article 34 de la Constitution dispose que « la loi fixe les règles concernant : (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». Cependant, cette perte de compétence est librement consentie. De plus, la perception de ces impôts par les collectivités territoriales est chaque année autorisée par l'article premier de la loi de finances initiale. Enfin, la loi n° 80-10 a prévu à ses articles 2 I et 2 IV toute une série de dispositions permettant au Parlement de contrôler la liberté des collectivités locales en la matière en fixant, notamment, un cadre enserrant la détermination des taux des impôts locaux par les collectivités territoriales dans des limites très précises.

Il ressort donc de tout ceci que le Parlement n'a pas été dépossédé de ses attributions. Il s'est de lui-même délesté d'une partie de ses compétences pour les confier aux collectivités

⁶⁸⁹DUPRAT, Jean-Pierre, La crise des assemblées parlementaires françaises, in *Mélanges Jean-Marie Auby*, Paris : Dalloz, 1992, p. 501.

territoriales. Peut-on déduire de cette idée un quelconque déclin du Parlement, lequel serait alors dû au Parlement lui-même ? Nous ne le pensons pas, car c'est bien la loi, acte voté par le Parlement, qui doit être mise en oeuvre pour organiser le principe posé à l'article 72 de la Constitution. Comme le relève le Conseil constitutionnel, « si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus, chacune d'elles le fait dans les conditions prévues par la loi ; (...) aux termes de l'article 34 de la Constitution la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources »⁶⁹⁰.

De surcroît, ainsi que le Conseil constitutionnel l'a admis, ce que la loi a donné, elle peut le reprendre. En effet, si une assemblée territoriale de T.O.M. peut, par attribution législative, déterminer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts locaux, le législateur peut, à tout moment, modifier la répartition des compétences à laquelle il avait procédé⁶⁹¹. Ainsi, selon nous, on ne pourrait exciper du principe de libre administration des collectivités territoriales pour empêcher le Parlement de légiférer dans les matières transférées aux collectivités infra-étatiques. Cette solution est totalement conforme à la logique la plus élémentaire dans la mesure où si ce principe était énoncé constitutionnellement dès 1958, il constituait une « coquille vide » puisque ce sont divers textes de lois qui lui ont donné sa réalité. Estimer que le Parlement a définitivement perdu ses compétences en la matière reviendrait à considérer que ces lois ne constituent pas des lois ordinaires, mais des lois fondant le régime ou l'Etat, ce qui n'est pas soutenable dans un Etat ayant été marqué par une tradition centralisatrice⁶⁹².

La décentralisation n'a donc aucunement porté atteinte aux pouvoirs du Parlement et l'on ne peut donc pas inférer un quelconque déclin à ce propos⁶⁹³. Néanmoins, il est toutefois exact que les parlementaires (et non plus l'institution parlementaire) ont pu être atteints par

⁶⁹⁰Conseil constitutionnel, 90-274 DC, 29 mai 1990, Droit au logement, *Rec. Cons. Cons.*, p. 61 sqq.

⁶⁹¹Conseil constitutionnel, 82-155 DC, 30 décembre 1982, Loi de finances rectificative pour 1982, *Rec. Cons. Cons.*, p. 88 sqq. ; V. FAVOREU, Louis, Le droit constitutionnel jurisprudentiel en 1981-1982, *RDP*, 1983, p. 385.

⁶⁹²Le parallèle peut être fait, à ce sujet, avec l'article 79.3 de la Loi fondamentale allemande lequel interdit même toute révision constitutionnelle qui toucherait à la forme fédérale de l'Etat ainsi qu'aux compétences des Länder en matière de participation à la législation fédérale.

⁶⁹³Notons, de plus, que le cumul des mandats locaux et nationaux concourt à cette absence de déclin. En réalité, c'est un peu le même personnel qui vote le taux de ces taxes, mais avec une autre casquette que celle de député ou de sénateur.

cette nouvelle organisation de l'Etat. Face à des élus locaux puissants, notamment les présidents d'exécutifs locaux, le parlementaire peut paraître dépourvu de moyens d'action⁶⁹⁴. Cette situation psychologiquement défavorable aux parlementaires les pousse à cumuler les mandats afin de conserver toute l'autorité qui était la leur, sous la III^e République par exemple⁶⁹⁵. C'est ainsi que 534 députés, soit 92,5 %, cumulaient en 1997 leur mandat parlementaire avec un mandat local, ce qui n'est pas sans inconvénient quant à leur disponibilité pour les travaux de l'assemblée parlementaire à laquelle ils appartiennent.

Ce dernier aspect de la question n'est, en tout état de cause, pas transposable au niveau supra-étatique les parlementaires européens ayant peu d'écho dans l'opinion publique. Par contre, les transferts de compétences opérés au profit des institutions de l'Union européenne posent avec plus d'acuité le problème du déclin du Parlement.

B) Le transfert de compétences au profit de l'Union européenne

Depuis la signature du Traité de Rome, plusieurs textes sont venus modifier sensiblement les attributions des institutions communautaires, notamment l'Acte unique, en 1985, le Traité de Maastricht de 1992 et celui d'Amsterdam de 1997. A chaque fois, les modifications apportées ont tendu à accroître les pouvoirs des organes européens au détriment des organes nationaux. Plus particulièrement, les parlements nationaux se sont trouvés dessaisis d'une grande partie de leurs attributions dans tous les domaines de la vie en société⁶⁹⁶. Le droit dérivé communautaire est devenu foisonnant : le nombre des règlements et des directives communautaires a augmenté sans cesse depuis 1957 se substituant ou encadrant, selon les cas, l'action des parlements nationaux. Au point qu'en 1992, le Vice-Président du Conseil d'Etat pouvait estimer que « les textes qu'un Français doit respecter sont d'origine communautaire une fois sur six »⁶⁹⁷.

⁶⁹⁴L'absence de réforme du mode de scrutin pour les élections régionales touchant au cadre territorial de l'élection témoigne de la résistance des parlementaires, ainsi que du Gouvernement, à étendre la légitimité de ces « barons » que représenteraient les présidents de conseils régionaux.

⁶⁹⁵V. BOUDANT, Joël, *La crise identitaire du Parlement français*, RDP, 1992, p. 1340 sq.

⁶⁹⁶V. BLUMANN, Claude, *La fonction législative communautaire*, Paris : LGDJ, coll. Systèmes, 1995, p. 76 sqq.

⁶⁹⁷Cité par BECANE, Jean-Claude, et COUDERC, Michel, *La loi*, Paris : Dalloz, coll. Méthodes du droit, 1994, p. 109.

De plus, les textes se sont peu à peu transformés en devenant plus précis, ce qui a modifié leur nature réelle. Ainsi, si les directives doivent, en principe, se contenter de fixer des objectifs aux Etats, lesquels sont, ensuite, libres de les transposer comme ils l'entendent, l'obligation pesant sur eux étant une simple obligation de résultat et non de moyens, elles ne respectent plus toujours cette définition. Au contraire, comme le relève M. Henri Oberdorff « leur nature de plus en plus contraignante et détaillée réduit le Parlement à une fonction peu enthousiasmante, et surtout faiblement démocratique, d'enregistrement »⁶⁹⁸. Le Parlement français, comme d'autres parlements européens, se trouve donc dépossédé de sa fonction décisionnelle dès lors que la matière est appréhendée par les institutions de l'Union européenne. Par la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, il a même été prévu que la France consentait « aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne ainsi qu'à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne ». Cela signifie que certaines compétences attribuées par principe au Parlement, ou au Gouvernement d'ailleurs, pourront être de nouveau « déléguées » aux institutions européennes pour parvenir aux objectifs sus-évoqués. Il s'agira alors de nouvelles dépossessions des organes nationaux au profit de l'Union européenne.

La perte de compétences qui résulte de la volonté d'intégration européenne touche aussi bien des domaines que la Constitution réserve au législateur que des matières qu'elle confie au pouvoir réglementaire. Cependant, la déposition du législateur est plus importante car le Parlement français n'est que très peu représenté au sein des institutions communautaires ; à l'inverse, les gouvernements sont particulièrement bien représentés tant au niveau du Conseil des Ministres européens qu'au niveau de la Commission de Bruxelles, les commissaires étant nommés par eux⁶⁹⁹.

Ce transfert de compétences aux institutions de l'Union européenne est un problème particulièrement aigu dans la mesure où le législateur français se trouve alors soumis à exécuter des décisions auxquelles il n'a pas consenti. En effet, l'ensemble du droit communautaire, originaire et dérivé, est reconnu par la jurisprudence comme s'appliquant directement en France

⁶⁹⁸OBERDORFF, Henri, Les incidences de l'Union européenne sur les institutions françaises, *Pouvoirs*, n° 69, 1994, p. 101.

⁶⁹⁹V. BECANE, Jean-Claude, et COUDERC, Michel, *La loi*, Paris : Dalloz, coll. Méthodes du droit, 1994, p. 114 sqq.

en s'intégrant au-dessus des lois dans la hiérarchie des normes⁷⁰⁰. En plus d'être dépossédé, le Parlement français, à travers la norme qu'il édicte, se trouve donc rabaissé. En cela, il est possible de parler d'un véritable déclin du Parlement sous la V^e République⁷⁰¹ dans la mesure où les parlements des III^e et IV^e Républiques n'étaient pas touchés par une telle situation. Une réaction était donc devenue nécessaire afin de mieux associer le Parlement français à la production du droit communautaire dérivé. C'est ce qui fut fait par l'article 88-4 de la Constitution inséré par la révision du 25 juin 1992. Les dispositions de cet article feront l'objet d'une analyse ultérieure⁷⁰².

Il apparaît donc que, à l'exception de cette limite à la compétence du Parlement que constitue le transfert de pouvoirs aux institutions de l'Union européenne, le Parlement puisse, comme par le passé et comme l'exige le régime parlementaire intervenir dans tous les domaines de la vie sociale. Or, en votant ainsi des lois dans les domaines les plus divers, le Parlement encadre l'action gouvernementale. Il existe deux autres moyens dont dispose le Parlement pour déterminer les principes sur lesquels s'organise la politique du Gouvernement, à savoir, le vote du budget et de lois d'habilitation.

Section 2 - Le cadre arrêté par le vote de la loi de finances et de lois d'habilitation

Le cadre que le Parlement est amené à fixer à l'action gouvernementale est certes défini ponctuellement par le vote de lois lui permettant d'agir, mais aussi, de façon bien plus globale, par le vote annuel d'un budget (§ 1). Enfin, le Parlement peut encore adopter différentes lois particulières ayant pour but d'enserrer l'action du Gouvernement dans des bornes qu'il pourra contrôler postérieurement (§ 2).

§ 1 - Le vote de la loi de finances

⁷⁰⁰Cour de cassation, Chambre mixte, 24 mai 1975, Société des cafés Jacques Vabre, *D.*, 1975, p. 497 ; CE, 24 septembre 1990, Boisdet, *Rec. CE*, p. 251 ; CE, 28 février 1992, S.A. Rothmans International France et S.A. Philip Morris France, Société Arizona Tobacco Products et S.A. Morris France (2 espèces), *Rec. CE*, p. 78.

⁷⁰¹Selon M. Pierre Mazeaud, il s'agit du « premier des adversaires » du Parlement. V. MAZEAUD, Pierre, *Le Parlement et ses « adversaires »*, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 114.

⁷⁰²Cf. infra., p. 371 sqq.

Le vote annuel de la loi de finances, on l'a vu, est un moment marquant de la vie politique et institutionnelle dans la mesure où les parlementaires sont alors en position d'accorder les subsides nécessaires à l'action gouvernementale. Ce faisant, c'est bien au Parlement qu'est confié le pouvoir financier (B). Néanmoins, ce pouvoir est apparu de plus en plus réduit, sous la V^e République. Le Parlement ne disposerait plus que d'une faculté d'enregistrement des *desiderata* gouvernementaux (A).

A) La faible marge de manoeuvre du Parlement

La faiblesse parlementaire en la matière est durement ressentie par les parlementaires. Ainsi, Edgar Faure considérerait-il que le débat budgétaire se réduisait à la *loi des trois L* : « des litanies et de la liturgie budgétaire conduisant à la léthargie parlementaire ». Il leur serait impossible de changer quoi que ce soit au projet de budget, sauf de façon très marginale, en raison tant des dispositions à valeur constitutionnelle que des contingences politico-économiques. L'élaboration du budget est, en effet, très largement confiée à l'exécutif (1) et le nombre de votes parlementaires a été considérablement réduit (2).

1 - La rigidité du processus constitutionnel d'examen du budget

La procédure d'adoption de la loi de finances est encadrée de façon très stricte tant par la Constitution que par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Ainsi, les articles 47 de la Constitution et 37 de l'ordonnance précisent bien que la loi de finances résulte nécessairement d'un projet de loi et non d'une proposition. Seul le Premier ministre est donc habilité à présenter le projet de recettes et de dépenses qu'il estime nécessaires à la réalisation de sa politique. Les parlementaires sont donc écartés, au moins pour principe, de la détermination en amont de la nécessité de la contribution publique. Cependant, cette règle est tout à fait conforme aux règles et à l'esprit du régime parlementaire. En effet, on l'a vu, il serait totalement incohérent de faire reposer la responsabilité d'un budget sur un Gouvernement qui n'aurait pas pu demander au Parlement les moyens de sa politique, qui aurait été écarté de la détermination des recettes et dépenses à réaliser. Ce ne serait plus alors un régime parlementaire mais un régime d'assemblée, le Parlement étant en mesure d'imposer à un Gouvernement la poursuite de sa politique sans que le Gouvernement ait pu tenter de convaincre et de démontrer quelles voies il

fallait suivre, selon lui, pour parvenir aux buts poursuivis par la majorité parlementaire⁷⁰³. Ces dispositions confiant au Premier ministre la réalisation du projet de loi de finances ne sont pas non plus contraires à l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. En effet, cet article ne traite nullement de la détermination du montant de la contribution publique, mais de sa constatation. Les « Représentants » visés dans la Déclaration de 1789 n'interviennent donc pas en amont mais en aval. C'est exactement la situation actuelle : le Premier ministre élabore un projet de loi de finances, lequel est ensuite transmis au Parlement pour approbation.

Si les parlementaires sont privés, sous la V^e République, de l'initiative budgétaire, ce qui limite leur marge de manoeuvre sur un budget, lors de la phase d'approbation, en aval donc, celle-ci est encore étroitement circonscrite. En effet, la Constitution limite le délai d'adoption de la loi de finances par le Parlement à soixante-dix jours. L'Assemblée nationale et le Sénat ne sont pas mis sur un pied d'égalité, car si l'Assemblée dispose de quarante jours en première lecture pour examiner le projet de loi de finances, le Sénat ne dispose, lui, que de vingt jours et encore ce laps de temps est-il amputé de cinq jours au cas où l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote dans le délai qui lui était imparti⁷⁰⁴. Cette différence de traitement entre les deux Chambres ne nous paraît pas injustifiée dans la mesure où l'histoire parlementaire des finances a toujours démontré l'ascendant de plus en plus croissant pris par la Chambre qualifiée de « basse » sur la Chambre haute en la matière. Ceci s'explique par le lien démocratique unissant le peuple et la Chambre « basse » tandis que ce lien était, et demeure encore aujourd'hui, beaucoup plus distant s'agissant de la seconde Chambre. Le caractère démocratique du régime parlementaire justifie donc pleinement cette discrimination.

Cependant, malgré cette inégalité, il demeure que le Parlement ne peut étudier le projet de loi de finances que durant un laps de temps assez court. Les parlementaires ressentent donc une très grande frustration quant à la précision de l'analyse qu'ils entendraient mener du projet de loi de finances. Pourtant, on l'a vu⁷⁰⁵, l'encadrement temporel de l'examen du projet de budget, d'une part, n'est pas enfermé dans des délais trop réduits, et, d'autre part, laisse place à une certaine souplesse pratique qui révèle une saine gestion de la collaboration chère au

⁷⁰³Cf. supra., p. 142 sqq.

⁷⁰⁴Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, article 39.

⁷⁰⁵Cf. supra., p. 215 sqq.

régime parlementaire. On ne peut donc pas déduire de l'existence de ces délais, un déclin du Parlement dans la mesure où, permettant néanmoins un débat budgétaire, garantissant un contrôle parlementaire sur les actes du Gouvernement et assurant une collaboration entre les différents organes, la détermination de ces délais s'avère conforme aux principes du régime parlementaire, lequel ne doit pas être exempt d'efficacité.

Outre cette limitation temporelle de l'examen du projet de loi de finances, les parlementaires peuvent estimer leur rôle inefficace dans la mesure où ils ne sont plus appelés à voter que des autorisations de volumes importants.

2 - La réduction du nombre de votes

Le nombre de votes émis par le Parlement afin de parvenir à l'adoption du projet de loi de finances est réduit de deux façons différentes mais complémentaires. D'une part, par le recours à un vote unique sur les services votés (a). D'autre part, par l'intermédiaire d'une nouvelle approche du principe de spécialité budgétaire (b).

a) *Les services votés*

Considérés par l'article 33 de l'ordonnance de 1959 comme représentant « le minimum de dotations que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement », les services votés constituent donc une masse budgétaire considérable. On estime celle-ci à plus ou moins 90 % du budget de l'Etat.

La technique des services votés ne représente nullement une nouveauté ou une spécificité française. Déjà, sous la III^e République, ces services votés étaient reconduits annuellement⁷⁰⁶. Et même, sous les deux monarchies parlementaires fondées par les deux Chartes de 1814 et de 1830, on a vu qu'était pratiqué le système des douzièmes provisoires qui s'est ensuite considérablement développé sous la III^e République. Or, que constitue cette pratique des douzièmes provisoires sinon la reconduction mensuelle des dépenses et recettes de

⁷⁰⁶V. par exemple SAINT-GIRONS, Antoine, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris : Larose et Forcel, 1884, p. 277 ; DRAGO, Roland, Histoire des services votés, *Rev. adm.*, 1994, p. 366 sqq.

l'année précédente ? Il est bien évident que par l'intermédiaire de ce système, que nous dénonçons auparavant comme un système malsain et incohérent, l'on ne faisait que reprendre les évaluations et autorisations du budget précédent⁷⁰⁷. De même, au Royaume-Uni, les quatre cinquièmes au moins des recettes sont-ils établis par des actes permanents qui reconduisent donc les autorisations précédentes⁷⁰⁸.

Ce qui était tout à fait incohérent et non conforme à l'esprit du régime parlementaire avec la méthode des douzièmes provisoires était l'impossibilité d'action véritable pour le Gouvernement. Ici, la critique n'est pas identique. Elle ne le serait qu'au cas où il n'y aurait pas d'autre vote que celui sur les services votés, qu'en cas de reconduction pure et simple du budget de l'année précédente. Ce qui choque, avec le système des services votés, c'est, comme le relève M. Questiaux, que « cette pratique n'incite pas à réviser et remettre en discussion l'ensemble des activités des services (...) Elle risque, si elle est employée sans précaution, de cristalliser la plus grande partie du budget et de favoriser un développement continu et automatique des finances publiques »⁷⁰⁹.

C'est bien ainsi que les parlementaires pouvaient juger ce système consistant à ne leur demander qu'un seul vote sur la quasi-totalité du budget. Ainsi, René Pleven déclarait-il à l'Assemblée nationale, le 12 novembre 1959 : « pour engager une masse colossale de 5163 milliards nous n'émettrons qu'un seul vote (...). Le contrôle parlementaire des dépenses de 1960 ne sera qu'une apparence et, en réalité, ce sera un escamotage »⁷¹⁰. Selon lui, il ne s'agit ni plus ni moins que d'un « référendum appliqué aux finances publiques »⁷¹¹. Mais, comme le relève M. Paul Amselek, le Gouvernement risque, lui-aussi, de considérer ces services votés comme un acquis définitif, « comme des crédits ayant automatiquement vocation à être reconduits »⁷¹².

⁷⁰⁷Cf. supra., p. 220.

⁷⁰⁸V. DICEY, Albert Venn, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, Paris : Giard et Brière, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1902, p. 270.

⁷⁰⁹Cité par AMSELEK, Paul, *Le budget de l'Etat sous la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, 1966, p. 487.

⁷¹⁰Cité par MABILEAU, Albert, La compétence financière du Parlement de la Cinquième République, *RSF*, 1961, p. 63 sq.

⁷¹¹JOAN, 12 novembre 1959, p. 2330. Dans le même état d'esprit M. Georges Vedel considérait dans son cours que les parlementaires étaient obligés, à cause des dispositions de l'article 40 de la Constitution, de « renouveler le consentement aux impôts existants ». V. VEDEL, Georges, *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques, 1958-1959*, Paris : Les cours de droit, p. 989.

⁷¹²AMSELEK, Paul, *Le budget de l'Etat sous la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, 1966, p. 487.

Si le Parlement se sent dépouillé de son pouvoir d'autorisation par ce système des services votés dans la mesure où il n'émet plus qu'un vote sur une masse considérable de crédits, le Gouvernement peut, lui, se sentir lié, économiquement et budgétairement, par le montant des autorisations accordées l'année précédente. Cependant, nous verrons que ces sentiments partagés reposent sur un « malentendu », une incompréhension mutuelle du procédé⁷¹³.

La technique des services votés réduit donc à un seul vote l'expression du consentement des parlementaires. Mais, plus globalement, la V^e République a réduit le nombre de votes émis lors de la discussion budgétaire en réimaginant le principe de spécialité budgétaire.

b) Une spécialisation budgétaire appréhendée différemment

Après avoir retracé brièvement la naissance et l'évolution du principe de spécialité budgétaire en France, nous verrons que les rédacteurs de l'ordonnance organique ont visé à diminuer le nombre de votes émis par le Parlement.

α) Naissance et évolution du principe de spécialité budgétaire

Alors que la Constituante avait voté les crédits en bloc sans plus d'informations, le Directoire inaugura une présentation des crédits plus détaillée, mais le vote demeura unique⁷¹⁴. Dès la première Restauration, dans un discours en date du 22 juillet 1814, le Baron Louis présenta un budget divisé en ministères. On en dénombrait alors sept. Mais, c'est surtout lors de la session de 1819 que la Chambre des députés des départements essaya de conquérir le droit réel de voter les crédits de façon précise : en effet, à cette date, M. de Chauvelin demanda, et obtint, la réduction de 150000 francs du crédit inscrit au projet de budget du ministère des Affaires étrangères relativement aux dépenses accidentelles⁷¹⁵. Depuis lors, on connut une croissance rapide du nombre de votes en affinant toujours plus la spécialité budgétaire. Ainsi, en 1821, on vota sur 31 chapitres ; en 1827, sur 52 sections ; en 1831, sur 116 chapitres⁷¹⁶.

⁷¹³Cf. infra., p. 261.

⁷¹⁴V. DEROSIAUX, Virginie, *Le principe de spécialité budgétaire*, Mém. DEA Droit Public, Lille II, 1996, p. 6 sqq.

⁷¹⁵V. POUYANNE, Henri, *Les prérogatives financières du pouvoir législatif sous la Restauration*, Thèse Paris : Arthur Rousseau, 1910, p. 54 sqq.

⁷¹⁶V. STOURM, René, *Le budget*, Paris : Guillaumin, 1900, p. 293 sqq. ; JOSEPH BARTHELEMY, La Résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires, in *Mélanges Maurice Hauriou*, Paris : Sirey, 1929, 255

Après un retour au vote en bloc sous le second Empire, avec l'accroissement des fonctions étatiques, l'augmentation se fit exponentielle : 338 chapitres, en 1872 ; 400, en 1877 ; 2000, en 1930 ; et 5000 en 1950⁷¹⁷ ! 5000 votes étaient donc, alors, nécessaires à l'adoption du budget. Comme le remarque M. Paul Amselek, « les débats parlementaires en matière budgétaire frisaient l'absurde : les discussions s'effritaient et s'éternisaient sur des points de détail »⁷¹⁸.

Cette évolution démontre à quel point il est difficile de concilier un meilleur contrôle parlementaire et l'efficacité et la rapidité du vote du budget. Nous souscrivons entièrement à l'opinion du comte Rossi qui affirmait dans son cours de Droit constitutionnel que « faire voter les impôts en masse, c'est une dérision. Faire descendre la chambre dans les détails, c'est déplacer complètement la responsabilité ministérielle, et faire de la chambre un mauvais corps administratif »⁷¹⁹. Il s'agit donc de trouver une division budgétaire capable de concilier les deux impératifs.

Alors que l'on votait encore en 1829 sur 52 sections de ministères, René Stourm et Henri Pouyanne considèrent qu'il s'agit certes d'une avancée, comparée aux sept ministères de 1814, mais que celle-ci est trop faible car certaines sections comportent des crédits d'une « étendue trop considérable », à savoir que certaines comprenaient de 25 à 45 millions et même, celle concernant la solde et l'entretien de l'armée, 169 millions⁷²⁰. Selon Antoine Saint-Girons, au contraire, « c'est le vote par chapitre qui est le meilleur » car « le contrôle des Chambres est suffisant et les ministres ne sont pas de simples esclaves du Parlement »⁷²¹. Il justifie son choix en relevant que « le principe du vote de l'impôt serait illusoire s'il ne se combinait pas avec la

p. 11 ; ROSANVALLON, Pierre, *La monarchie impossible. Les chartes de 1814 et de 1830*, Paris : Fayard, coll. Histoire des constitutions de la France, 1994, p. 67 ; SAIDJ, Luc, *La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours*, *RFFP*, n° 51, 1995, p. 173.

⁷¹⁷JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 794 ; GEORGE, Henri, *Le droit d'initiative parlementaire en matière financière depuis la Constitution de 1946*, Thèse Bordeaux : Imp. Delmas, 1956, p. 30.

⁷¹⁸AMSELEK, Paul, *Le budget de l'Etat sous la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, 1966, p. 456.

⁷¹⁹ROSSI, Pellegrino, *Cours de droit constitutionnel*, Paris : Guillaumin, t. IV, 1867, p.169.

⁷²⁰STOURM, René, *Le budget*, Paris : Guillaumin, 1900, p. 293 sqq. ; POUYANNE, Henri, *Les prérogatives financières du pouvoir législatif sous la Restauration*, Thèse Paris : Arthur Rousseau, 1910, p. 72 sq.

⁷²¹SAINT-GIRONS, Antoine, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris : Larose et Forcel, 1884, p. 270.

spécialité des crédits (...). Le vote en bloc doit donc être rejeté. De même le vote par article : ce dernier serait trop long et aurait l'inconvénient de faire empiéter le pouvoir législatif sur les attributions du pouvoir exécutif (...). Le vote par chapitre est le seul raisonnable : il sauvegarde suffisamment les droits des deux pouvoirs »⁷²².

Quelle subdivision adopter ? Le choix est difficile, mais, si l'on adopte la méthode de recherche envisagée à la fois par Pellegrino Rossi et Antoine Saint-Girons, laquelle est effectivement celle à suivre dans un régime parlementaire, il faut examiner au cas par cas les montants inscrits dans ces subdivisions. C'est avec cette méthode que l'on pourra déterminer si le choix opéré en 1958 respecte bien les droits du Parlement.

β) La spécialité budgétaire sous la V^e République

Le choix du cadre du vote budgétaire est un choix difficile à réaliser comme en témoignent les hésitations du législateur français depuis la Révolution. Après le vote en bloc, puis le vote par ministère, par sections de ministères, le vote par chapitre s'était imposé. Or, la V^e République a remis en cause cette unité de vote. L'on ne vote désormais que sur les mesures nouvelles par titre et par ministère, les services votés faisant l'objet d'un vote unique, on l'a vu. Pour autant, même si l'unité de vote adoptée semble couvrir des sommes considérables, il est nécessaire de ne pas s'arrêter au stade du vote dans l'analyse de la spécialité budgétaire sous la V^e République. En effet, les votes ne sont émis qu'au regard d'une information dont disposent les parlementaires à travers les documents budgétaires. Or, ces documents ont une valeur juridique ; ils ne sont pas purement informatifs, mais également impératifs⁷²³.

Valéry Giscard d'Estaing estimait, le 12 novembre 1959, que la présentation du budget telle qu'elle résulte des bleus budgétaires constitue un acte liant le Gouvernement. Il s'exprimait de la façon suivante : « Ainsi, le vote d'un titre entraînera, pour le Gouvernement, l'obligation de maintenir la répartition des chapitres selon les modalités qui figurent dans les documents annexes distribués à l'Assemblée, répartition sur laquelle les parlementaires seront fondés à

⁷²²SAINT-GIRONS, Antoine, *Essai sur la séparation des pouvoirs dans l'ordre politique, administratif et judiciaire*, Paris : Larose, 1881, p. 218 sq.

⁷²³Sur ce point, V. TALLINEAU, Lucile, Une annexe budgétaire en quête d'identité, *RDP*, 1987, p. 1029 sqq.

demander toutes précisions »⁷²⁴. Seule la répartition au sein du chapitre échappe à l'obligation pesant sur le Cabinet. Le chapitre budgétaire constitue donc toujours bien un élément central du vote de la loi de finances.

Nous nous sommes interrogés sur la question de savoir si l'on pouvait relever des différences notables quant aux masses financières contenues dans les chapitres budgétaires à travers les époques afin de connaître si le Parlement de la V^e République, à travers le vote du budget, contrôlait moins efficacement que ses prédécesseurs l'action gouvernementale. Pour cela, nous avons sélectionné quatre budgets représentatifs, celui pour 1829, celui pour 1900, celui pour 1925 et celui pour 1997⁷²⁵. Après avoir relevé les autorisations contenues dans chacun des chapitres de ces trois budgets, il est apparu que le chapitre budgétaire moyen en 1829 recouvrait 1,25 % du budget total. Cette proportion s'établissait à 0,14 % en 1900, et à 0,05 % en 1925 contre 0,11 % en 1997. Nous pouvons donc conclure de cette première analyse que le contrôle parlementaire sur l'action gouvernementale effectué par le vote du budget n'est pas différent en 1997 de ce qu'il était au début du siècle. Par contre, la différence est sensible par rapport au budget de 1925 puisque le chapitre moyen actuel est deux fois supérieur à ce qu'il était alors. Il faut néanmoins noter que si le contrôle opéré aujourd'hui semble donc moins précis que celui effectué par l'intermédiaire du vote du budget en 1925, ce dernier peut sembler à bien des égards trop tatillon. En effet, nombreux sont les chapitres de l'époque à ne contenir que des autorisations d'ampleur minimale. Ainsi, on peut relever divers chapitres dotés de seulement 300 francs de crédits, ce qui ne représente que 0,0000009 % du budget.

On l'aperçoit, une moyenne recouvre des réalités par trop différentes pour constituer un outil d'analyse performant. Nous avons donc examiné chacun des chapitres afin de voir si les masses budgétaires qu'ils contenaient sont équivalentes. Les chapitres budgétaires les mieux dotés constituaient, en 1829, 23,4 % du budget total. Le contrôle et la réalité du pouvoir budgétaire ne pouvaient donc qu'être évanescents. Le chapitre concernant la solde de l'infanterie représentait à lui seul 5,3 % du budget de 1900, tandis que celui intéressant les intérêts de la dette flottante du Trésor constituait 9,5 % du budget de 1925 et que le service des

⁷²⁴JOAN, séance du 12 novembre 1960, p. 2333.

⁷²⁵Le choix de ces années résulte des justifications suivantes. 1829 constitue la fin de la Restauration, premier régime à avoir adopté la spécialité budgétaire. 1900 correspond à une année de la III^e République où l'Etat intervient encore de façon relativement peu importante dans la société. Au contraire, 1925 constitue une période où l'Etat providence se développe considérablement.

rentes amortissables, des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme représentait 9 % du budget pour 1997. Certes, apparaît ici une différence notable entre les budgets de 1900 et de 1997, mais celle-ci peut s'expliquer, en grande partie par l'accroissement des activités de l'Etat et son endettement de plus en plus massif. En témoigne l'équivalence entre les chapitres les mieux dotés en 1925 et en 1997. En tout cas, la perte de pouvoir budgétaire du Parlement ne semble pas avoir atteint les proportions que l'on évoque habituellement.

La règle de vote et de présentation budgétaire suivie sous la V^e République n'a donc pas remis en cause le pouvoir budgétaire du Parlement, c'est bien plus la redéfinition du rôle de l'Etat qui a pu l'atteindre. On peut donc conclure avec M. Paul Amselek que « cette procédure n'emporte aucune limitation des pouvoirs du Parlement par rapport à l'ancien système du vote par chapitre, mais encore qu'elle correspond à une rationalisation très poussée de la discussion budgétaire et que, par là, elle devrait rendre, au contraire, en un certain sens plus efficace l'intervention parlementaire »⁷²⁶.

On voit donc que les sentiments des parlementaires quant à l'étendue de leur pouvoir financier sont particulièrement symptomatiques de leur sentiment global d'impuissance, de leur appréhension de l'idée de déclin de l'institution parlementaire. Ils ont ainsi l'impression de ne posséder aucune initiative en matière budgétaire, de devoir voter « à la va vite » une loi de finances sans avoir eu le temps de l'examiner en détails ni même sans avoir réellement consenti aux autorisations incluses dans le projet de loi. Cependant si ce sentiment d'impuissance est très fortement ressenti, il n'en demeure pas moins qu'il ne correspond qu'à une perception de la réalité et non à la réalité elle-même. La vérité est et demeure la détention du pouvoir décisionnel par le Parlement.

B) Le pouvoir décisionnel du Parlement

Joseph-Barthélemy écrivait que « le système financier d'un régime parlementaire devra se caractériser par la suprématie financière des représentants de la nation », toutefois « tempérée

⁷²⁶AMSELEK, Paul, *Le budget de l'Etat sous la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, 1966, p. 482 sq.

par le principe de la séparation des pouvoirs »⁷²⁷. Le Parlement, sous la V^e République, continue de posséder cette suprématie financière malgré une apparente puissance du Gouvernement en la matière. En effet, le Parlement peut, plus que l'on ne le croit, modifier les montants des crédits inscrits dans le projet de loi de finances (1). De surcroît, il peut toujours refuser d'adopter le budget (2).

1 - La capacité parlementaire de modification du projet de loi de finances

Cette capacité se situe à deux niveaux : d'une part, au niveau particulier des services votés (a) et, d'autre part, au niveau plus général des relations entre le Gouvernement et le Parlement (b).

a) *Le réexamen des services votés*

Nous avons vu précédemment que les parlementaires, comme d'ailleurs le Gouvernement parfois, avaient tendance à considérer les services votés comme des crédits nécessairement acquis⁷²⁸. Toutefois, il s'agit, une fois encore, d'une perception erronée de la réalité, d'un « malentendu » qui « démontre à quel point en matière budgétaire les mythes ont la vie dure »⁷²⁹.

En effet, si l'ordonnance organique relative aux lois de finances distingue les services votés et les autorisations nouvelles, ces dernières ont toujours été entendues comme étant des « mesures nouvelles ». Or, une mesure nouvelle peut tout aussi bien être négative que positive. Si celle-ci est négative, cela aboutira en définitive à une diminution du montant des services votés. D'ailleurs, alors que l'ordonnance organique prévoit le vote sur les services votés avant le vote sur les autorisations nouvelles, la pratique a inversé les votes, ce qui correspond à une plus grande logique car ainsi les députés et les sénateurs pourront avoir une meilleure vue d'ensemble de la loi de finances. En effet, si ce qu'il convient d'appeler désormais les mesures

⁷²⁷JOSEPH-BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris : Giard et Brière, 1904, p. 256.

⁷²⁸Cf. supra p. 255 sq.

⁷²⁹LAUZE, Jacques, *Le problème des services votés*, in Association française des constitutionnalistes et Société française de finances publiques, *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, Paris : Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 1996, p. 67.

nouvelles étaient votées après seulement les services votés, les parlementaires pourraient certes tout aussi facilement estimer le montant des crédits alloués à chaque ministère, mais ne pourraient que moins aisément apprécier l'évolution de la politique budgétaire menée par le Gouvernement. Le montant de ce que l'on appelle les services votés est donc modifiable par le Parlement.

De plus, le Conseil constitutionnel a donné une interprétation très restrictive de la notion de services votés, interprétation qui, rappelons-le, s'impose aux pouvoirs publics. En effet, dans une décision en date du 30 décembre 1974, il a considéré que l'on ne devait entendre par services votés que des crédits s'appliquant à la poursuite des mêmes services publics et dans les mêmes conditions que l'année précédente tant au niveau matériel qu'organique. Ainsi, le transfert d'une activité d'un service à un autre ne peut être inclus dans les services votés même si cette activité sera menée dans des conditions identiques à l'année précédente. Dans un tel cas, il s'agit, selon le Conseil constitutionnel, d'une mesure nouvelle devant, comme telle, faire l'objet d'un vote spécifique du Parlement⁷³⁰.

Les services votés ne sont donc pas si étendus que cela et n'ont donc pas la rigidité que l'on peut leur attribuer. Seulement, malgré cette analyse, les parlementaires avaient tellement intégré la diminution de leur rôle financier qu'ils n'osaient y toucher. Depuis plusieurs années, néanmoins, un effort, éveillé par la Cour des comptes notamment, fut entrepris afin d'assurer une meilleure appréhension du mécanisme et ainsi la réalité d'un plus grand consentement à l'impôt, ce qui permit, par voie de conséquence, un meilleur contrôle de l'activité gouvernementale. Le contrôle et l'examen des services votés devint plus effectif, même s'il est encore insuffisant. C'est ainsi qu'en 1994 cinq rapporteurs spéciaux de la commission des Finances furent chargés d'examiner les services votés. Leur travail aboutit à la réduction voire à la suppression de nombreux crédits, ce qui démontre l'efficacité d'un contrôle parlementaire minutieux. Enfin, comme le relevait M. Jean-Jacques Jégou, « cela fait pièce à ceux qui pensent que nous ne servirions à rien »⁷³¹.

⁷³⁰Conseil constitutionnel, 74-53 DC, 30 décembre 1974, Délégation générale à l'information, *RJC*, I, p. 29 sq.

⁷³¹Cité par MESSAGE, Hervé, *L'Assemblée nationale et les lois de finances*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 3, 1996, p. 25.

A travers la possibilité de cet examen des services votés, lequel demeure encore en partie lacunaire, c'est en réalité toute l'étendue du pouvoir financier du Parlement qui est mal appréciée.

b) L'étendue réelle du pouvoir financier du Parlement

Certes, comme pour l'ensemble de la vie politico-économique, le Gouvernement dispose d'importants pouvoirs, plus importants qu'ils ne l'étaient sous la III^e République par exemple. Mais, le Parlement n'est pas dans la situation que l'on a pu décrire parfois, en matière financière, comme en matière législative.

Il est vrai que le Parlement se trouve bien souvent dans une situation où les décisions sont déjà prises, et ainsi réduit à un simple rôle d'enregistrement. Ainsi, par exemple, Pierre Bérégovoy annonce-t-il le 13 avril la baisse du taux maximum de la T.V.A., mais le Parlement n'en débat que plus tard, et ne ratifie cette mesure que par la loi du 15 juillet 1992⁷³². L'effet d'annonce souhaité par le Gouvernement se concilie mal avec les exigences de l'information du Parlement, mais, à travers cette difficile conciliation, c'est même la conciliation entre le principe démocratique et le principe représentatif qui est délicate à opérer. La pression constante de la presse ainsi que la soif d'information de l'opinion nuisent aux annonces de réformes au sein du Parlement.

Cependant, pour en revenir à la matière strictement financière, même si le Parlement se trouve un peu écarté des annonces de réformes fiscales ou budgétaires, il n'est pas pour autant dépourvu de son pouvoir financier. Comme nous avons pu déjà le relever s'agissant de la fonction législative⁷³³, les liens qu'entretiennent la majorité parlementaire, d'une part, et le Gouvernement, d'autre part, permettent à ce dernier de prendre en compte les doléances exprimées par sa majorité. Or, ces liens ne sont pas tissés que soixante-dix jours par an. La discussion budgétaire est certes bornée par ce délai constitutionnel, mais les discussions internes à la majorité s'effectuent tout au long de l'année. Et, il est absolument impossible de

⁷³²V. CHINAUD, Roger, Loi de finances : quelle marge de manoeuvre pour le Parlement ?, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 100. Une semblable analyse peut être faite s'agissant de la réforme du service militaire annoncée par le Président de la République en 1996.

⁷³³Cf. supra., p. 188.

chiffrer cette influence puisqu'elle ne s'exprime pas nécessairement par la voie d'un amendement au projet de loi de finances.

Si l'on tente de chiffrer cette influence, il faut donc bien avoir à l'esprit que ce chiffre ne pourra jamais exprimer une réalité pleine et entière. Il n'est pas possible, non plus, comme le relevait M. Maurice Duverger, de ne limiter cette influence qu'à la simple soustraction effectuée entre les montants inclus dans le projet de loi de finances initial et ceux votés, ce qui serait par trop lacunaire et surtout peu représentatif des contingences économiques rencontrées par le Gouvernement lui-même. Il fut donc tenté de chiffrer l'action du Parlement sur le projet de loi de finances au regard de la marge de manoeuvre dont disposait le Gouvernement dans la préparation de son projet⁷³⁴. Avec cette technique, M. Hervé Message a pu obtenir les résultats suivants : « pour l'année 1991 la masse des recettes fiscales déplacées pendant la phase parlementaire de l'élaboration du budget a représenté plus de 16% de la marge de manoeuvre dont dispose le Gouvernement. Pour 1992 ce pourcentage n'a été que de 7,5%, mais il a atteint 12,8% en 1993 »⁷³⁵. Redescendue à moins de 10 % en 1994, la proportion de recettes déplacées s'est établie, selon cette méthode à plus de 20 % en 1995, et même à 32,5 % en 1996⁷³⁶. Nous sommes bien loin des miettes, des résidus décrits parfois pour désigner l'étendue du pouvoir de modification du budget par le Parlement.

Le pouvoir budgétaire du Parlement sous la V^e République est donc tout à fait réel. Il n'est pas aussi limité que l'on a bien voulu le croire⁷³⁷. Pour autant, la « suprématie financière des représentants de la nation » décrite par Joseph-Barthélemy est-elle assurée ? Oui, dans la mesure où, malgré l'énormité des pouvoirs gouvernementaux en la matière, le Parlement détient toujours le dernier mot puisqu'il peut décider de rejeter le projet de loi de finances que lui présente le Gouvernement dès lors que celui-ci ne lui convient pas.

2 - Le refus du budget

⁷³⁴MESSAGE, Hervé, Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ?, *RFFP*, n° 41, 1993, p. 14 sq.

⁷³⁵MESSAGE, Hervé, *Ibid.*, p. 24.

⁷³⁶MESSAGE, Hervé, *L'Assemblée nationale et les lois de finances*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 3, 1996, p. 123.

⁷³⁷V. LE GUERN, Hervé, MESSAGE, Hervé, et TESSIER, Alexandre, Le contrôle parlementaire du budget de l'Etat. Le rôle de l'Assemblée nationale, 1983-1987, *RFFP*, n° 22, 1988, pp. 228 sqq. et 242.

Considéré parfois au début de la Restauration comme un coup d'Etat des Chambres qui légitimerait un coup d'Etat du Roi, le refus du budget n'en est pas moins l'une des règles les plus essentielles du régime parlementaire⁷³⁸. Remarquons bien qu'il ne s'agit pas là d'une mauvaise volonté des Chambres qui renâcleraient à adopter un budget leur déplaisant légèrement, il s'agit d'un vote explicite tendant à rejeter le projet de budget présenté par le Gouvernement⁷³⁹. Les ordonnances prévues à l'article 47 de la Constitution de 1958 ne sont donc pas applicables ici car ce n'est pas que le projet de loi de finances n'est pas voté à temps, c'est que, dans le temps qui lui est imparti pour le voter, le Parlement a émis un vote tendant à rejeter l'ensemble du budget.

Un tel vote est, selon nous, assimilable à un vote de défiance envers le Gouvernement⁷⁴⁰. Comment pourrait-il en être autrement dans la mesure où le budget est l'acte essentiel à l'action gouvernementale, conditionnant toute l'activité du Cabinet. Le rejet du projet de loi de finances n'est donc pas semblable au refus de voter un texte de loi ordinaire. Dans un tel cas, on l'a vu, c'est au Gouvernement de déterminer la conduite qu'il entend suivre⁷⁴¹. Si ce texte de loi lui apparaît essentiel à sa politique, il démissionne ; dans le cas contraire, il peut, tout aussi bien, rester en place. Ici, le texte en cause est objectivement capital à la poursuite de l'action gouvernementale, le Cabinet doit, alors, quitter le pouvoir⁷⁴².

⁷³⁸Chateaubriand écrivait : « Si le budget que les ministres présentent à la Chambre des députés n'est pas bon, elle le rejette. S'il est bon seulement par parties, elle l'accepte par parties. Mais il faut qu'elle se garde de jamais remplacer elle-même les impôts non consentis, par des impôts de sa façon, ni de substituer au système de finances ministériel son propre système de finances ». CHATEAUBRIAND, François-René de, *De la Monarchie selon la Charte*, in *Grands écrits politiques*, Paris : Imprimerie nationale, t. II, 1993, p. 348 sq. La position de Léon Duguit est beaucoup plus nuancée. Selon ce dernier, les Chambres n'ont pas la faculté de refuser les crédits nécessaires à l'existence d'un service public prévu par d'autres lois que le budget, mais, ajoute-t-il, « si, en refusant les crédits budgétaires, une Chambre avait pour but, non point de supprimer un service public établi par une loi, mais de forcer un ministère factieux à se retirer, je crois que le Parlement resterait dans la correction constitutionnelle en le faisant ». La distinction apparaît ici fort byzantine. V. DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, t. IV, Paris : Fontemoing, 2^e éd., 1924, p. 459.

⁷³⁹Notons, une fois encore, combien il est important en régime parlementaire que le Gouvernement détienne seul l'initiative du budget car si le budget émane de l'initiative parlementaire, par la voie de la commission des Finances par exemple, le rejet du budget ne sanctionnerait nullement le Gouvernement mais la commission elle-même laquelle est irresponsable.

⁷⁴⁰Selon Antoine Saint-Girons, il s'agit même de « la préface d'une révolution ». V. SAINT-GIRONS, Antoine, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris : Larose et Forcel, 1884, p. 275.

⁷⁴¹Cf. supra p. 48 sqq.

⁷⁴²Ainsi au Danemark le budget est même de façon traditionnelle voté par l'opposition quand bien même elle n'en accepte pas l'ensemble des dispositions. Pourtant à deux reprises, en 1929 et en 1983, le budget fut repoussé par le Folketing. Le Gouvernement démissionna alors qu'il n'avait pas posé la question de confiance car la manifestation de la défiance était explicite. V. LAUVAUX, Philippe, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruxelles : Bruylant, 1988, p. 128 sq.

Certes, le Premier ministre dispose, sous la V^e République, de la possibilité de forcer la main des parlementaires. Celle des sénateurs, d'abord, en confiant le soin à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur le projet de loi de finances. Celle des députés, ensuite, en engageant la responsabilité de son Gouvernement sur le vote du projet de loi de finances. Très courante sous la IV^e République, la question de confiance était alors utilisée pour protéger le projet de budget des attaques qu'il pouvait subir de la part des parlementaires ou de la commission des Finances elle-même, voire pour en obtenir l'inscription à l'ordre du jour ! M. Henri George note que sur 109 questions de confiance posées par le Président du Conseil de 1947 à mars 1955, 70 l'ont été sur des problèmes budgétaires ou financiers⁷⁴³.

Sous la V^e République, l'utilisation des dispositions de l'article 49, alinéa 3 n'est pas si fréquente pour obtenir l'adoption du projet de loi de finances. Elle l'est un peu plus depuis 1979. Pour autant, que cette procédure soit ou non utilisée, il s'agit toujours pour le Parlement de statuer en dernier ressort. Si le vote a lieu de façon normale, le Parlement est amené à voter sur le texte, à déterminer s'il doit ou non adopter le projet de loi de finances tel qu'il résulte de la délibération parlementaire. Si le Premier ministre utilise l'article 49, alinéa 3, le pouvoir décisionnel reste entre les mains de l'Assemblée nationale, et à travers elle du Parlement. Non satisfaits du projet, les députés peuvent librement déposer une motion de censure et l'adopter dans le délai constitutionnel. En ce cas, le projet de budget est rejeté et le Premier ministre doit remettre la démission de son Gouvernement. Cela ne change rien aux principes du régime parlementaire selon lesquels le rejet du projet de budget devrait entraîner la démission du Cabinet.

Il découle bien de ce qui précède que malgré ses pouvoirs le Gouvernement demeure en situation de demandeur vis-à-vis du Parlement. Le Parlement conserve entièrement son pouvoir décisionnel même si en apparence il n'est réduit qu'à un simple rôle d'enregistrement. Il n'y a donc pas de déclin du Parlement en matière budgétaire ; c'est toujours le Parlement qui, par le vote de budget, fixe le cadre d'action du Gouvernement.

⁷⁴³GEORGE, Henri, *Le droit d'initiative parlementaire en matière financière depuis la Constitution de 1946*, Thèse Bordeaux : Imp. Delmas, 1956, p. 81. Pour le budget de 1952, la question de confiance fut posée pas moins de trente huit fois. V. AMSELEK, Paul, *Le budget de l'Etat sous la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, 1966, p. 433.

L'activité gouvernementale va encore être encadrée par le Parlement par l'intermédiaire du vote de différentes catégories de loi spécifiques.

§ 2 - Les lois d'habilitation, de programme et de Plan

La Constitution de la V^e République a instauré un grand nombre de catégories de lois, contrairement à l'homogénéité qui présidait sous les III^e et IV^e Républiques. Cependant, toutes ces lois ne sont pas soumises à un mode d'adoption différent des lois ordinaires. Ainsi, les lois d'habilitation et lois de programme sont-elles adoptées par la voie de la procédure législative ordinaire. Ces deux types de lois encadrent l'action gouvernementale d'un point de vue différent, mais il n'en demeure pas moins que le Gouvernement va, après le vote de celles-ci, devoir se mouvoir à l'intérieur de ce cadre législatif. Il en est de même s'agissant du plan lequel fixe des objectifs aux pouvoirs publics.

Après avoir étudié les lois de programme et le plan (A), nous nous intéresserons aux lois d'habilitation (B).

A) Les lois de programme et la planification

Le regroupement de ces deux types de lois s'imposait pour deux raisons : d'une part, toutes deux ont pour objet de fixer des objectifs à l'Etat, et, d'autre part, les lois de programme comme le plan sont visés au même article 70 de la Constitution. Il s'agit même du seul article de la Constitution traitant du plan, tandis que les lois de programme sont également définies à l'article 34.

1 - Le Plan

La planification introduite en France à l'initiative de Jean Monnet n'a jamais possédé le caractère impératif qu'on lui a attribué en Europe de l'Est. L'objet du Plan est donc de définir des objectifs à atteindre notamment en matière économique. Ce faisant, le Plan fixe donc un cadre de travail à l'action gouvernementale. Cependant, d'une part, ce cadre n'est que faiblement le fruit d'un acte parlementaire et, d'autre part, il ne s'avère pas véritablement contraignant.

L'intervention parlementaire dans la détermination du Plan est extrêmement limitée. A cela plusieurs raisons. D'abord, si, effectivement, rien, ni dans la Constitution, ni dans l'ordonnance organique relative aux lois de finances, ne réserve son initiative au Gouvernement, la pratique a démontré l'absence d'intervention parlementaire à ce stade de la procédure d'élaboration du Plan. L'explication tient essentiellement à une incapacité technique du Parlement à déterminer des objectifs économiques rendue plus forte encore par la faiblesse de l'information dont il dispose en la matière. Néanmoins, une explication politico-juridique pourrait également être avancée. En régime parlementaire, c'est bien, on l'a vu, le Gouvernement qui, conformément à l'article 20 de la Constitution de 1958 doit « déterminer la politique de la nation ». Certes, il la détermine au regard des aspirations de la majorité parlementaire, mais celle-ci ne doit pas administrer ; elle ne doit pas se substituer au Gouvernement. En définissant des objectifs par le Plan, elle se contenterait de son rôle général d'orientation de la politique du Cabinet ; on en revient donc à l'explication pratique qui rend impossible l'initiative parlementaire en matière de planification.

L'autre raison expliquant la faiblesse du Parlement quant à la planification tient, plus généralement encore, à l'incertitude entourant le caractère législatif de celle-ci. On a pu douter du fait que le Plan fasse partie du domaine de la loi dans la mesure où il n'est pas visé à l'article 34 de la Constitution. D'ailleurs, le III^e Plan n'avait-il pas été établi, non par une loi, mais par un décret en date du 19 mars 1959⁷⁴⁴ ? Cependant, la question fut tranchée en faveur de l'intervention législative par l'ordonnance organique relative aux lois de finances, laquelle, à l'article 1, dispose : « *Les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance...* »⁷⁴⁵. Toutefois, en même temps qu'elle reconnaissait le principe de la compétence parlementaire dans l'adoption du Plan, l'ordonnance dévaluait complètement la planification française.

⁷⁴⁴V. DELVOLLE, Pierre, *Le Plan et la procédure parlementaire*, in DELVOLLE, Pierre, et LESGUILLONS, Henry, *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*, Paris : PUF, coll. Travaux et recherches de la Faculté de droit et des sciences économiques de Paris, série Droit public, 1964, p. 52.

⁷⁴⁵C'est nous qui soulignons.

En effet, par cette disposition « l'ordonnance du 2 janvier 1959 dénie au plan tout caractère contraignant du point de vue financier »⁷⁴⁶. Le Plan, pourtant revêtu de l'habit législatif, ne peut donc pas autoriser l'engagement de dépenses. Il faut pour cela que les lois de finances annuelles ouvrent les crédits nécessaires à la poursuite, voire à la réalisation des objectifs qu'il a fixés. M. Jean Rivero considère qu'ainsi « le Parlement est toujours libre de défaire ce qu'il a fait, ou plus simplement de ne pas plier aux impératifs du Plan voté par lui l'ensemble de son action législative, risquant ainsi de compromettre la réussite » de la planification⁷⁴⁷.

En définitive, on ne peut que conclure avec M. Pierre Délvolvé : « ce qu'il (le Parlement) a conçu n'a pas valeur de loi ; ce qu'il a voté, il ne l'a pas conçu »⁷⁴⁸. A tel point que l'on peut désormais douter de l'intérêt de la planification. Le cadre fixé par le Plan n'a véritablement aucune portée contraignante véritable⁷⁴⁹. Il en est presque de même s'agissant des lois de programme.

2 - Les lois de programme

Ces lois, prévues à l'article 34 de la Constitution existaient de fait déjà sous les deux Républiques précédentes mais leur portée était alors nettement plus considérable qu'elle ne l'est actuellement. Une loi de programme est définie par le Conseil constitutionnel comme « une loi qui, non seulement définit des objectifs à moyen ou long terme en matière économique ou sociale, mais comporte, en outre, des prévisions de dépenses chiffrées pour la réalisation de ces objectifs »⁷⁵⁰. Ces lois particulières permettent d'éviter « les effets paralysants de l'annualité

⁷⁴⁶CHABRUN, Jacques, SOUBEYRAN, Denis, et DE PUYLAROQUE, Paul, Le principe de l'annualité budgétaire : réflexions et inflexions, *RFFP*, n° 26, 1989, p. 151.

⁷⁴⁷Cité par DELVOLVÉ, Pierre, *Le Plan et la procédure parlementaire*, in DELVOLVÉ, Pierre, et LESGUILLONS, Henry, *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*, Paris : PUF, coll. Travaux et recherches de la Faculté de droit et des sciences économiques de Paris, série Droit public, 1964, p. 74.

⁷⁴⁸DELVOLVÉ, Pierre, *Ibid.*, p. 30.

⁷⁴⁹Le déclin que la situation juridique faite au Plan a engendré quant au succès de la planification française est tel que, dès 1986, le Gouvernement s'est abstenu de rendre compte au Parlement de l'exécution du IX^e Plan. V. CHABRUN, Jacques, SOUBEYRAN, Denis, et DE PUYLAROQUE, Paul, Le principe de l'annualité budgétaire : réflexions et inflexions, *RFFP*, n° 26, 1989, p. 153.

⁷⁵⁰Conseil constitutionnel, 86-207 DC, 25 et 26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, *Rec. Cons. Cons.*, p. 61 sqq.

budgétaire »⁷⁵¹ en étalant des investissements lourds sur des périodes pluriannuelles. Ainsi, la loi de programmation militaire peut-elle fixer le principe de la construction d'un nouveau porte-avions nucléaire, ce que le budget annuel du ministère de la Défense ne pourrait supporter.

Cependant, la constitutionnalisation des lois de programme est allée, une fois encore, de pair avec la dépréciation de leur valeur juridique. Sous les Républiques précédentes, celles-ci avaient une valeur impérative laquelle avait été renforcée par l'article 50 du décret du 19 juin 1956. Ceci signifie que les parlementaires ainsi que le Gouvernement étaient liés par le vote d'une telle loi. Ils étaient donc obligés d'en tenir compte dans les différentes lois de finances couvrant la période de validité de la loi de programme. Cette situation juridique n'est plus de mise sous la V^e République. L'ordonnance organique relative aux lois de finances a mis un terme à ce système contraignant. Désormais, « les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année »⁷⁵². Ici encore, le cadre fixé par le Parlement à l'action gouvernementale s'avère extrêmement souple. Tout au plus s'agit-il, entre le Parlement et le Gouvernement d'un « contrat moral vidé de tout contenu juridique »⁷⁵³.

Les deux types de loi spécifiques, lois de programme et lois de Plans, examinés ici ont pour but de tracer les objectifs d'une action gouvernementale. Mais, leur régime juridique peu favorable leur fait perdre presque tout intérêt. Pour autant, il ne faut pas conclure de la faiblesse de cet encadrement un déclin parlementaire, car, même si ces lois ne s'avèrent nullement contraignantes, le pouvoir décisionnel est toujours détenu par le Parlement. En effet, dans les deux cas, ces lois n'ont de réalité qu'à travers la loi de finances de l'année. Or, on l'a vu, en la matière le Parlement détient toujours le dernier mot.

⁷⁵¹Expression de M. Loustau. Cité par DELVOLVE, Pierre, *Le Plan et la procédure parlementaire*, in DELVOLVE, Pierre, et LESGUILLONS, Henry, *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*, Paris : PUF, coll. Travaux et recherches de la Faculté de droit et des sciences économiques de Paris, série Droit public, 1964, p. 91.

⁷⁵²Sur ce point, outre l'ouvrage précité de M. DELVOLVE, V. MOLINIER, Joël, *Loi de programme*, in PHILIP, Loïc (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris : Economica, 1991, t. II, p. 1001 ; GUILLARD, Jean-Pierre, La programmation des dépenses militaires, *RFFP*, n° 39, 1992, p. 29 sqq.

⁷⁵³DELVOLVE, Pierre, *Le Plan et la procédure parlementaire*, in DELVOLVE, Pierre, et LESGUILLONS, Henry, *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*, Paris : PUF, coll. Travaux et recherches de la Faculté de droit et des sciences économiques de Paris, série Droit public, 1964, p. 96. Pour une vision beaucoup plus nuancée : GILLYBOEUF, Jean-Paul, Dans le contexte actuel, une loi de programmation militaire se justifie-t-elle encore ?, *RFFP*, n° 39, 1992, p. 85.

Une autre catégorie de loi ayant pour objet de tracer les contours de l'action du Gouvernement est, quant à elle, beaucoup plus contraignante : il s'agit des lois d'habilitation.

B) Les lois d'habilitation

L'action gouvernementale va pouvoir s'étendre directement dans le domaine de la loi par la voie d'une habilitation législative. Cependant, cette loi d'habilitation va dicter les matières et la durée pendant laquelle le Gouvernement sera autorisé à intervenir dans le domaine de la loi. Ainsi, même si le Parlement se dessaisit de sa propre compétence au profit du Gouvernement, il ne confère pas à ce dernier un blanc seing. Il ne consent à laisser le Cabinet agir à sa place qu'en encadrant cette délégation législative dans d'étroites limites.

D'abord, le texte de l'article 38 de la Constitution permet au Gouvernement de demander au Parlement l'autorisation d'agir par voie d'ordonnances « pour l'exécution de son programme ». Cette disposition aurait pu être interprétée restrictivement. Dans ce cas, le Parlement n'aurait pu habiliter à agir dans le domaine de la loi que des gouvernements ayant préalablement satisfait aux dispositions du premier alinéa de l'article 49. Cette interprétation ne fut pas retenue par le Conseil constitutionnel. Ce dernier, au contraire, a estimé qu'il était nécessaire de dissocier le « programme » visé à l'article 38 de celui prévu à l'article 49, alinéa 1⁷⁵⁴. Cette solution ne nous semble pas satisfaisante. En effet, comme le relève M. Jean Gicquel, cette habilitation législative constitue une dérogation au principe visé au premier alinéa de l'article 34 de la Constitution, ainsi qu'à celui d'interdiction des délégations de compétences en droit public. Or, comme toute dérogation, elle devrait être interprétée restrictivement⁷⁵⁵. En disjoignant les deux notions de « programme », le Conseil constitutionnel n'a pas mis en avant ce principe d'interprétation qu'il avait cependant retenu. Pourtant, la liaison entre les deux articles aurait été tout à fait justifiée au regard des règles et de l'esprit du régime parlementaire lesquels concourent à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur son programme

⁷⁵⁴Conseil constitutionnel, 76-72 DC, 12 janvier 1977, Territoire français des Afars et des Issas, *Rec. Cons. Cons.*, p. 31. Selon le Conseil constitutionnel, cette interprétation est motivée par le souci de respecter les prérogatives du Parlement.

⁷⁵⁵GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 1997, p. 623 sq.

dès sa formation⁷⁵⁶. Il s'agit donc d'une occasion manquée de revaloriser la présentation du programme du Gouvernement au moment de sa nomination.

La deuxième limite à cette délégation législative demeure ainsi la seule qui soit contraignante. Celle-ci consiste en la limitation de l'objet délégué et de la durée de la délégation. La loi d'habilitation ne doit pas autoriser le Gouvernement à agir dans n'importe quel domaine couvert par la loi. Il ne peut s'agir d'une délégation complète de compétence. Le Gouvernement va donc devoir motiver le recours aux ordonnances par le dessein poursuivi. Il va devoir indiquer quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre⁷⁵⁷. La limitation temporelle résulte de l'existence d'un délai au sein de la loi d'habilitation prévoyant la date à laquelle l'habilitation expirera. Cette date ne doit pas être trop éloignée de celle du vote de la loi d'habilitation car, alors, la délégation serait certes ponctuelle matériellement, mais générale temporellement.

La pratique des ordonnances ne constitue donc pas un pouvoir sans contre-pouvoirs. D'abord, c'est le Parlement qui doit autoriser, par le vote d'une loi d'habilitation, le Gouvernement à agir par cette voie. Ensuite, même si le Parlement est alors privé de toute action en la matière (article 41 de la Constitution), cette privation consentie n'est étendue ni matériellement, ni temporellement. Comme le relève M. Charles Debbasch, « le seul effet de la loi d'habilitation est de donner temporairement au pouvoir réglementaire classique la possibilité d'intervenir dans des matières législatives ou de modifier des lois »⁷⁵⁸. Ce qui pourrait choquer ce serait l'absence quasi-totale de contrôle sur ces textes pris sur habilitation législative. Mais, ce contrôle existe.

Le contrôle est d'abord juridique. Il est même à double détente. En effet, le Conseil constitutionnel peut contrôler en amont, par la technique des réserves d'interprétation, la conformité des ordonnances aux lois d'habilitation. Le Conseil d'Etat interviendra, lui, en aval pour apprécier la légalité des ordonnances non ratifiées⁷⁵⁹ ; les ordonnances ratifiées par le

⁷⁵⁶Cf. supra p. 28 sqq.

⁷⁵⁷Conseil constitutionnel, 76-72 DC, 12 janvier 1977, Territoire français des Afars et des Issas, *Rec. Cons. Cons.*, p. 31.

⁷⁵⁸DEBBASCH, Charles, Les ordonnances de l'article 38 dans la Constitution du 4 octobre 1958, *JCP*, éd. G., 1962, I, n° 1701, § 15.

⁷⁵⁹CE, ass., 24 novembre 1961, Fédération nationale des syndicats de police, *Rec. CE*, p. 658. La solution était identique s'agissant des décrets-lois : ceux n'ayant pas fait l'objet d'une ratification par le législateur pouvaient

Parlement acquérant valeur législative, il est impossible au Conseil d'Etat d'en apprécier la légalité. Pourtant, même ces dernières sont contrôlées. Elles ont pu l'être en amont par le Conseil constitutionnel ; elles l'ont été, plus certainement, politiquement par le Parlement. En effet, le Parlement est appelé à connaître des ordonnances par l'examen du projet de loi de ratification⁷⁶⁰.

L'on ne peut donc pas induire de la possibilité offerte au Gouvernement par l'article 38 de la Constitution de s'immiscer dans le domaine de loi un déclin du Parlement. En effet, d'une part, même s'il a pu quelque peu forcer la main à un Parlement récalcitrant en usant de l'ensemble des prérogatives dont il dispose dans la procédure législative, cette délégation de pouvoir a tout de même été consentie par le Parlement. De plus, on le verra plus loin, le Parlement n'a nullement abandonné son pouvoir législatif au Gouvernement, il le lui a confié ; ce qui signifie qu'il pourra contrôler l'usage qui en a été fait.

* * * * *

Si la normativité des lois de programmes, ou de la planification est relativement faible, celles-ci participent néanmoins à la fixation par le Parlement du cadre de l'action gouvernementale. Mais, c'est surtout par le vote des lois d'habilitation, des lois ordinaires et des lois de finances que le Parlement va fixer ce cadre. Il en résulte que le Parlement constitue, dans le régime parlementaire, un organe irremplaçable sans lequel le Gouvernement serait privé d'agir. C'est cette collaboration nécessaire qui institue la forme d'équilibre propre au parlementarisme.

Or, la Constitution du 4 octobre 1958 n'a nullement remis en cause cette position privilégiée du Parlement. C'est bien toujours lui qui peut imposer, en définitive ses choix au Gouvernement en traçant les limites au cadre de l'action gouvernementale.

Conclusion du Titre 2

être déférés devant le Conseil d'Etat (CE, 10 février 1950 Gicquel, *Rec. CE*, p. 100) ; ceux ayant été ratifiés ne pouvaient être contrôlés par le juge administratif. V. VEDEL, Georges, et DELVOLVE, Pierre, *Droit administratif*, Paris : PUF, coll. Thémis, 12^e éd. mise à jour, 1992, p. 341 sq.

⁷⁶⁰Cf. infra p. 283 sqq.

Dans la mesure où le Parlement est appelé à donner au Gouvernement les moyens de gouverner efficacement et à fixer les limites de son activité, on peut dire qu'il constitue le véritable instrument de l'action gouvernementale. Cependant, cette instrumentalisation n'est absolument pas assimilable à de la soumission. En effet, c'est bien le Parlement qui détermine, par le vote de différentes catégories de lois, les limites que devront respecter les actes du Gouvernement et l'étendue de sa politique.

Toutefois, il faut reconnaître que ce pouvoir peut sembler parfois plus théorique qu'effectif dans la mesure où la majorité parlementaire est indissolublement liée au Cabinet depuis l'apparition du fait majoritaire en 1962. C'est donc le contexte politique et non les prescriptions juridiques qui peuvent entraîner, ponctuellement, un relatif déclin de l'institution parlementaire. Plus même que de ce contexte, le Parlement de la V^e République souffre de la mentalité des parlementaires français. En effet, dans les pays où le système majoritaire est implanté depuis longtemps, les parlementaires de la majorité n'excluent pas la critique et le rejet d'un certain nombre de suggestions du Gouvernement. Ils manifestent ainsi le maintien de la puissance parlementaire dans le cadre du parlementarisme. Le Parlement français, quant à lui, subit parfois les sarcasmes et le dédain de la part des membres du Gouvernement à cause de l'insuffisante conscience de son propre pouvoir.

Conclusion de la première partie

Le régime parlementaire s'est profondément modifié en s'adaptant très largement au mouvement de démocratisation ayant parcouru tout le XX^e siècle. C'est cette légitimité populaire qui donne sa force au Parlement dans le cadre de ce régime. Mais, en réalité, cette puissance il la met au service du Gouvernement afin que ce dernier donne effet à la politique voulue par une majorité d'électeurs. Le Parlement constitue donc un relais de l'opinion. On pourrait dire qu'il transmet la confiance de la nation au Gouvernement. Or, le mode de fonctionnement du régime parlementaire repose tout entier sur le principe de la confiance. En effet, étant responsable devant le Parlement, le Gouvernement jouit, on l'a vu, de nombreuses prérogatives.

C'est l'ensemble de ces prérogatives qui a pu laisser croire, en 1958, que le Parlement subissait un véritable abaissement. En réalité, il ne s'agissait nullement d'un déclin, mais simplement d'une meilleure compréhension du régime parlementaire. Le Parlement est toujours dépositaire d'une force gigantesque, mais il l'a met au service de l'action, au service du Gouvernement. Le Gouvernement n'est puissant que grâce à la confiance parlementaire. Déjà Guizot écrivait-il : « Tout gouvernement a des ennemis et rencontre des obstacles : pour les surmonter, c'est peu de s'appeler le gouvernement, il faut l'être en effet ; et, pour l'être, il faut posséder quelque part un point d'appui, recevoir de telle ou telle source une force qui donne vie au pouvoir, et lui fournisse les moyens de soutenir la lutte avec avantage ». Or, ce point d'appui, il le trouvait dans « le vœu réel et présent de la majorité des citoyens » exprimé par la majorité parlementaire⁷⁶¹. Il n'y aucune différence avec la situation connue sous la V^e République. Parfois, il est vrai, le Gouvernement a tendance à abuser de ses pouvoirs. Mais, il ne peut le faire que par l'abstention du Parlement à exercer ses prérogatives. C'est donc alors la façon dont est entendue le *contrat de majorité* qui est défailante sous la V^e République. C'est d'ailleurs ce qui explique la faible appréhension par le Parlement actuel de sa fonction de contrôle.

⁷⁶¹GUIZOT, François, *Du gouvernement de la France depuis la Restauration et du ministère actuel*, Paris : Ladvocat, 2^e éd., 1820, p. 281 sq.

SECONDE PARTIE

LE PARLEMENT DE LA V^E RÉPUBLIQUE, CONTRÔLEUR ET CONTRÔLÉ

2nde Partie

Le Parlement de la V^e République, contrôleur et contrôlé

Dans le cadre du régime parlementaire, le Parlement dispose d'une nature totalement ambivalente ; représentant du peuple, il se fait lui-même représenter par un comité d'individus choisis en son sein mais néanmoins autonomes. C'est pourquoi afin de vérifier si la confiance que donne le Parlement au Gouvernement est maintenue, les parlementaires doivent être en mesure de contrôler l'action gouvernementale. Cependant, l'ambivalence demeure ici encore car, si le Parlement constitue bien l'auteur d'un contrôle minutieux sur le Cabinet, il est aussi l'objet d'un autre contrôle.

En effet, le régime parlementaire est un régime d'équilibres subtils entre les organes, un régime de modérations réciproques. De ce point de vue la ressemblance avec le système des « checks and balances » du régime présidentiel semble évidente. Toutefois, à la différence de ce type de régime, cet équilibre ne repose nullement sur la séparation effective des pouvoirs et les possibilités de blocages dont ils disposent ; il repose, au contraire, sur le partage d'une même fonction entre différents organes. L'organe principalement en charge du pouvoir exécutif participe au pouvoir législatif et le Parlement collabore de son côté au pouvoir exécutif. Or, cet équilibre du régime parlementaire interdit par essence qu'un organe puisse agir à sa guise, seul et sans contrainte. Des contrepoids à une telle volonté existent naturellement avec le parlementarisme. Seulement, l'étroite imbrication unissant la majorité parlementaire et le Gouvernement pourrait laisser à penser que les contrôles pesant sur la majorité parlementaire ne sont que formels, le concours des intentions de ces deux organes pouvant écarter les contraintes pesant sur la décision politique. En réalité, il n'en est rien. L'équilibre du régime parlementaire est préservé par l'existence, dans le système politique d'un chef de l'Etat irresponsable, d'une opposition parlementaire et, éventuellement, d'une seconde Chambre. Or, chacun des ces « organes » va pouvoir agir comme contre-pouvoir face aux ambitions du pôle majoritaire. Ils vont jouer de leur influence pour tempérer le pouvoir majoritaire. Le rôle que John Stuart Mill avait parfaitement décelé s'agissant de la seconde Chambre, va donc, ici être

joué par trois « organes » distincts. On notera même que si les circonstances politiques peuvent influencer sur l'existence de ces contre-pouvoirs, il en est un qui existera toujours dans un régime parlementaire : l'opposition parlementaire. C'est donc sur elle que doit reposer l'essentiel du rôle de contrôleur du pôle majoritaire. Cependant, trop isolée, celle-ci risque d'être impuissante. Il est donc nécessaire, dans les systèmes où l'opposition ne peut jouir d'une forte représentation, que les initiatives du pouvoir puissent être arrêtées de façon à ce qu'elles ne puissent nuire aux droits et libertés des citoyens. C'est la raison pour laquelle un grand nombre de régimes ont adopté un système de freins aux initiatives du pôle majoritaire constitué par une Cour suprême chargée de protéger l'autorité de la Constitution. L'existence d'une hiérarchie des normes, dont le respect est sanctionné par un juge, impose au « pôle majoritaire » le respect d'un certain nombre de principes sur lesquels le système est fondé.

L'agencement effectif de ces contrôles opérés par le Parlement et subis par lui peut être différent selon les régimes parlementaires considérés. Or, c'est de cet agencement que résultera la position du Parlement au sein du système politique. Le régime parlementaire idéal suppose un certain équilibre entre ces contrôles mais celui-ci n'est pas toujours présent. De ce point de vue, la V^e République semble insister davantage sur le contrôle de la majorité parlementaire (Titre 2) que sur le contrôle effectué par le Parlement sur le Gouvernement (Titre 1).

Titre 1 - Le Parlement, instrument de contrôle de l'action gouvernementale

Le régime parlementaire est caractérisé par l'extrême puissance du Gouvernement, lequel la détient par « délégation » du Parlement. Cependant, le régime parlementaire est également marqué par l'incessant contrôle de l'activité gouvernementale par ce même Parlement⁷⁶². En effet, toutes les actions menées par le Cabinet doivent pouvoir subir l'examen des Chambres, puissance mandatrice. Dans ce type de régime, le Parlement peut laisser agir le Gouvernement dans le cadre qu'il a pu lui tracer par la confiance dont il l'a investi et/ou par le vote de différents textes car, en fin de parcours, toute l'activité gouvernementale sera effectivement contrôlée par le Parlement.

En cas de désaccord sur la politique suivie ou sur les moyens mis en oeuvre pour sa réalisation, la solution au conflit pourra revêtir deux formes différentes mais répondant à la même logique. En premier lieu, la Chambre élue démocratiquement pourra renverser le Gouvernement en lui manifestant de façon très claire la rupture du lien de confiance qui les unissait. En second lieu, il pourra être fait un appel direct au peuple par la voie de la dissolution pour trancher le différend. Ces deux solutions, bien qu'apparemment différentes, reposent sur le même principe : l'autorité délégante peut reprendre ce qu'elle a confié. Le Parlement peut directement reprendre la confiance dont il avait investi le Cabinet. Le peuple souverain peut, indirectement car il faut faire appel à lui, reprendre le mandat dont il avait investi les parlementaires.

Mais, avant d'en arriver à ces solutions, il est indispensable que le Parlement puisse exercer pleinement son activité de contrôle pesant sur le Gouvernement. Or, en France, le contrôle s'est longtemps limité à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement⁷⁶³. Pourtant l'efficacité du contrôle ne doit pas reposer seulement sur des méthodes permettant au Parlement de renverser un Cabinet à n'importe quel moment. Elle repose tout aussi bien sur l'examen des actes accomplis par le Cabinet et leur conformité au cadre tracé préalablement par le Parlement. Apparaît ici un élément important de ce contrôle, c'est que cette activité, en

⁷⁶²DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Fontemoing, 2^e éd., 1924, t. IV, p. 376.

⁷⁶³V. DABEZIES, Pierre, *Le déclin du Parlement*, *Projet*, n° 56, juin 1971, p. 674.

régime parlementaire, ne saurait reposer que sur des actions menées par le Gouvernement, c'est-à-dire sur des actions déjà accomplies. S'il en était autrement, il ne s'agirait plus d'un régime parlementaire mais d'un gouvernement d'assemblée⁷⁶⁴. L'un des auteurs parmi les premiers à étudier le régime représentatif, John Stuart Mill, écrivait qu'il « y a une différence radicale entre contrôler la besogne du gouvernement et l'accomplir réellement (...) et dans bien des cas moins il essaiera d'agir par lui-même et plus son contrôle sur toute chose sera satisfaisant »⁷⁶⁵. La sagesse de cet auteur correspond tout à fait aux principes du régime parlementaire que nous avons déjà pu examiner en première partie. La philosophie du contrôle doit donc correspondre à cette idée. Le contrôle qu'exercera le Parlement sera donc un contrôle de ratification (Chapitre 1). Cependant, l'efficacité de ce contrôle, sa sincérité même, postule une information suffisante des assemblées (Chapitre 2).

⁷⁶⁴V. EBRARD, Pierre, L'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 et la V^e République, *RDP*, 1969, p. 284.

⁷⁶⁵MILL, John Stuart, *Le gouvernement représentatif*, trad. M. Dupont White, Paris : Guillaumin, 1862, p. 105.

Chapitre 1 - Le contrôle de ratification

Selon le *Dictionnaire de la langue française* d'Emile Littré, le contrôle se définissait à l'origine comme le « registre double que l'on tient pour la vérification d'un autre », et « dans le langage politique et administratif, le contrôle est opposé à l'action ; c'est un principe que le contrôle et l'action doivent être séparés ». Quant au contrôleur, il s'agit de « celui qui examine, critique les actions d'autrui ». Ces définitions indiquent bien que le Parlement, dans un régime parlementaire où le contrôle continu de l'action gouvernementale qu'il entreprend est tout à fait capital, ne saurait se substituer, par cette voie, au Gouvernement. Il doit se contenter de surveiller son action, d'examiner la conformité de celle-ci aux termes du contrat de majorité et au cadre tracé tant par ce contrat que par divers textes. Cette limite posée à la compétence parlementaire, la réduction de son action à une simple activité de contrôle, constitue l'une des règles les plus essentielles du régime parlementaire puisqu'elle permet de le différencier du régime d'assemblée. En effet, en régime parlementaire, on l'a vu, le Gouvernement est investi de la confiance du Parlement et le personnel gouvernemental est recruté parmi les chefs de la majorité parlementaire. Or, un chef ayant le soutien de ses troupes ne se laisse pas guider par elles ; sa fonction consiste à les guider vers le but qu'ils souhaitent atteindre ensemble. Encore selon le *Littré* le chef est « celui qui est à la tête, qui dirige ou commande ». Dans ces conditions, le Gouvernement va mettre en oeuvre les moyens qu'il estime appropriés afin de parvenir à la réalisation du but affiché. Le Parlement, déjà associé à la confection du cadre juridique permettant d'y aboutir, ne va donc pas entreprendre en lieu et place de ses guides naturels ; il va, bien au contraire, s'attacher à contrôler que l'action du Gouvernement tend bien à la réalisation des objectifs communs. Comme l'écrit Raymond Carré de Malberg : « Le Parlement n'a pas la direction effective, mais simplement le contrôle de l'action gouvernementale »⁷⁶⁶. Et Joseph-Barthélemy et Paul Duez d'ajouter : « La notion de contrôle suppose que le contrôleur laisse l'initiative au contrôlé ; le contrôle n'est pas une substitution, ni une supériorité hiérarchique. Le contrôle doit donc s'exercer *a posteriori* (...) C'est le Gouvernement qui dirige la politique générale, *c'est le Gouvernement qui gouverne*, sauf à se retirer s'il est désapprouvé »⁷⁶⁷.

⁷⁶⁶CARRE DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris : Sirey, 1920, rééd. Editions du CNRS, 1962, t. II, p. 77.

⁷⁶⁷JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 712.

La conviction de l'intérêt de ce type de contrôle de l'action gouvernementale est née assez tardivement en France même si des mécanismes ont existé dès les débuts du régime parlementaire. C'est, en effet, ainsi qu'était conçu le rôle du Parlement sous la Restauration et la Monarchie de Juillet ; puis, les parlementaires entendirent ne pas se limiter à ce rôle, mais, au contraire, entreprendre par eux-mêmes, c'est-à-dire gouverner. En réalité, donc, la prise de conscience de ce que le Parlement ne pourrait conserver une certaine puissance qu'en effectuant un contrôle sur l'action du Cabinet sans agir à sa place n'a pas connu un mouvement régulier.

Ainsi, dès la fin du règne de Louis XVIII, La Bourdonnaie déclarait que l'adresse « ne doit pas être seulement un hommage de respect et de dévouement, mais encore l'expression de l'opinion de la Chambre sur la marche du Gouvernement »⁷⁶⁸. Ce faisant, il acceptait de ne juger le Gouvernement qu'à ses actes. Mais la III^e République a remis en question ce principe de fonctionnement du régime parlementaire en permettant aux parlementaires d'intervenir plus que de raison dans l'action gouvernementale, en les autorisant à se substituer au Gouvernement⁷⁶⁹. Les tentatives de réaction inaugurées à la fin de la III^e et surtout sous la IV^e République n'ont pas permis de restaurer la plénitude du contrôle *a posteriori*. Les mentalités étaient encore trop marquées du sceau de l'intervention parlementaire dans les actions administratives. En rationalisant le régime, les constituants de 1958 ont limité le contrôle exercé par le Parlement sur le Gouvernement à un contrôle de ratification. Ce faisant, ils ont rétabli un principe de fonctionnement du régime parlementaire ; ils ont restauré le sens même du terme « contrôle ». Le contrôle s'oppose à l'action. En régime parlementaire, cette dernière est l'apanage du Gouvernement, tandis que le contrôle est le fait du Parlement. Dès lors, le contrôle ne peut intervenir qu'après l'action, *a posteriori*. Il ne peut donc s'agir que d'un contrôle de ratification.

Ce type de contrôle s'exerce d'un triple point de vue. D'une part, le Parlement va être appelé à examiner ce que le Gouvernement a fait de la délégation législative à lui consentie (Section 1). D'autre part, il devra pouvoir s'assurer de la réalité de l'emploi des autorisations budgétaires qu'il a pu voter (Section 2). Enfin, il interviendra encore parfois pour contrôler les négociations internationales menées par le Président de la République (Section 3).

⁷⁶⁸Cité par VANAULD, Paul, *Le droit d'interpellation sous la monarchie de juillet*, Thèse Aix en Provence : Pourcel, 1909, p. 32 sq.

⁷⁶⁹Cf. supra., p. 227 sqq.

Section 1 - Le contrôle par la ratification des ordonnances de l'article 38

Le Parlement, on l'a vu⁷⁷⁰, pouvait arrêter le cadre d'action du Gouvernement par le vote d'une loi d'habilitation autorisant ainsi le Gouvernement à agir par voie d'ordonnances dans le domaine de la loi. Il s'agit bien d'un cadre fixé par le Parlement à l'action gouvernementale dans la mesure où la loi d'habilitation énonce les matières qui feront l'objet d'ordonnances et les objectifs qu'elles poursuivent. Mais cette procédure de délégation fait aussi l'objet d'un contrôle *a posteriori* de la part du Parlement par l'intermédiaire d'une loi de ratification. Après avoir examiné les règles posées à l'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 (§ 1), nous verrons que celles-ci devraient être modifiées pour aboutir à une saine application du régime parlementaire (§ 2).

§ 1 - L'imperfection des règles posées par l'article 38

L'intervention du projet de loi de ratification prévue à l'article 38 emporte de nombreuses conséquences (A). Cependant, la ratification formelle des ordonnances n'y est pas exigée (B).

A) Le caractère obligatoire du projet de loi de ratification

La délégation opérée par le vote d'une loi d'habilitation ne constitue aucunement un blanc-seing conféré au Gouvernement par le Parlement. Bien au contraire, même si les ordonnances acquièrent autorité dès leur publication, celles-ci sont soumises à un contrôle de ratification de la part du Parlement. En effet, à défaut de dépôt du projet de loi de ratification, les ordonnances deviennent caduques. C'est la raison pour laquelle Mme Boyer-Mérentier préfère intituler ce projet « projet de non-caducité » plutôt que « projet de loi de ratification »⁷⁷¹. A cet effet, la loi d'habilitation, laquelle est confiée pour une durée limitée, contient un second délai avant l'expiration duquel le projet de loi de ratification doit être déposé sur le Bureau

⁷⁷⁰Cf. supra., p. 271 sqq.

⁷⁷¹V. BOYER-MERENTIER, Catherine, *Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris : Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 1996, passim.

d'une des assemblées. Dans sa thèse, Mme Boyer-Mérentier relève que ce délai s'étend entre dix-sept jours et quatre mois et neuf jours après l'expiration de l'habilitation, la moyenne s'établissant à environ deux mois⁷⁷².

Il s'agit ici d'un réel progrès par rapport aux expériences pratiquées sous les Républiques précédentes. En effet, même si les lois de pleins pouvoirs, votées notamment sous la III^e République, précisaient bien que les décrets pris par le Gouvernement seraient soumis à la sanction législative dans les premiers mois suivant leur adoption, on sait bien que cette obligation fut de moins en moins respectée⁷⁷³.

Le second progrès concerne la plus grande précision des lois d'habilitation votées sous la V^e République, même si de nombreuses avancées en ce sens peuvent encore être réalisées. Cette précision autorise le Parlement à effectuer un contrôle plus précis de l'adéquation entre les mesures prises par le Gouvernement par voie d'ordonnances et les objectifs précisés dans la loi d'habilitation. Ce contrôle politique, réalisé lors de l'examen du projet de loi de ratification peut ainsi se surajouter au contrôle juridique exercé par le juge administratif. En effet, si une ordonnance porte sur un objet non prévu dans la loi d'habilitation, le Conseil d'Etat, dans l'hypothèse où il est saisi, pourra, avant sa ratification parlementaire, prononcer son illégalité comme il le fit s'agissant d'une ordonnance du 18 août 1960⁷⁷⁴.

Cependant, les progrès réalisés par rapport à la pratique des décrets-lois ne doivent pas donner l'illusion d'un contrôle très étroit des ordonnances prises par le Président de la République. En effet, le contrôle politique, exercé par le Parlement, est doté d'un vice constituant un obstacle quasi dirimant à son effectivité.

B) Le caractère facultatif de la loi de ratification

⁷⁷²BOYER-MERENTIER, Catherine, *Ibid.*, p. 130 sq. Cependant, elle note deux cas invraisemblables dans lesquels la date de dépôt du projet de loi de ratification était antérieure à la fin du délai d'habilitation.

⁷⁷³Les Anglais ont, très vite, fixé des limites à la législation déléguée semblables à celles existant aujourd'hui en France. V. LAFERRIERE, Julien, La législation déléguée en Angleterre et le contrôle de son exercice par le Parlement, in *Mélanges Achille Mestre*, Paris : Sirey, 1956, p. 341 sqq.

⁷⁷⁴CE, Ass., 24 novembre 1961, Fédération nationale des syndicats de police, *Rec. CE*, p. 658 sq.

L'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 ne vise que le dépôt du projet de loi de ratification par le Gouvernement. Il ne vise aucunement son examen. Cette faille dans le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale est tellement béante qu'elle obère presque totalement l'esprit de la délégation consentie par le Parlement (1). Et lorsque enfin une loi de ratification est véritablement soumise à l'examen parlementaire, le Gouvernement use de l'ensemble de ses prérogatives pour éviter un contrôle efficace de son action (2).

1 - L'absence généralisée d'examen parlementaire

L'article 38 ne contraint nullement le Gouvernement à inscrire à l'ordre du jour des assemblées parlementaires le projet de loi de « non-caducité » dont il impose l'existence. Cette situation particulièrement défavorable au Parlement, qui pourrait alors perdre tout droit de regard sur sa délégation, a été fortement critiquée, ceci d'autant plus que le Cabinet s'est largement engouffré dans cette voie.

Ainsi, le 22 juin 1961, le Président de la commission des Affaires culturelles de l'Assemblée nationale s'en plaint-il publiquement. Il dénonçait le « monopole » détenu par le Gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour dans les termes suivants : « L'abus qui en est fait consiste à n'inscrire que les projets de loi, jamais de propositions parlementaires. Et même parmi les projets de loi, le Gouvernement se garde bien d'inscrire ceux sur lesquels l'Assemblée pourrait ne pas suivre. Par exemple : celui qui porte ratification de certaines ordonnances prises en application d'une délégation de pouvoir »⁷⁷⁵. Or, et ceci est tout à fait symptomatique, ce ne sont pas Michel Debré et les commissaires du Gouvernement qui appuyèrent cette construction mais bien les parlementaires et ministres d'Etat de la IV^e République. En effet, lors des discussions du Comité consultatif constitutionnel, le député Dejean insista sur la ratification obligatoire des ordonnances par le Parlement. Mais Paul Reynaud, notamment, lui répondit que son expérience montrait qu'il fallait mieux éviter certains votes difficiles pour les parlementaires et donc préférer la ratification implicite⁷⁷⁶. M. Jean Charpentier y voit une continuité avec la République précédente. Selon lui, « ce refus d'organiser un contrôle efficace

⁷⁷⁵Cité par PIETTRE, Benoît, *Le déclin du Parlement sous la V^e République*, Mém. DEA Etudes politiques, Paris, 1981, p. 36.

⁷⁷⁶EBRARD, Pierre, L'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 et la V^e République, *RDP*, 1969, pp. 268-269.

est tout à fait dans la ligne de la méthode des décrets-lois : le Parlement ne tient pas, en effet, à reprendre par la voie du contrôle les responsabilités qu'il a fuies par la loi d'habilitation »⁷⁷⁷.

Or, de la possibilité de ne pas inscrire un projet de loi de ratification à l'ordre du jour des assemblées, le Gouvernement a fait une généralité. Ainsi, dans sa thèse, Mme Boyer-Mérentier ne relève-t-elle que dix lois ratifiant expressément des ordonnances sur 25 lois d'habilitations et 186 ordonnances objets de son étude⁷⁷⁸. Dénoncée à de très nombreuses reprises⁷⁷⁹, cette situation permet au Gouvernement de légiférer « sans aucun contrôle »⁷⁸⁰. L'existence de ce contrôle est donc tributaire du bon vouloir du Cabinet. Mais, quand bien même le Gouvernement daigne inscrire le projet de loi de ratification à l'ordre du jour d'une des assemblées, il dispose encore des moyens d'éviter un contrôle trop serré sur les ordonnances qu'il a pu prendre.

2 - La ponctualité d'un contrôle diffus

Les quelques lois de ratification intervenues depuis 1958 ont été l'objet d'une intervention massive du Gouvernement dans la procédure législative ce qui démontre la volonté du Cabinet d'éviter au maximum la remise en cause des décisions qu'il a pu prendre par voie d'ordonnances. Si les dispositions de l'article 49, alinéa 3, n'ont à ce jour jamais été utilisées pour l'adoption d'un projet de loi de ratification, les trois autres dispositions constitutionnelles lui permettant à la fois d'écourter les débats parlementaires et de surmonter des tiraillements internes à la majorité ou avec le Sénat ont, elles, été utilisées.

En effet, par exemple, le Gouvernement se sert dans 20 % des cas de la procédure du vote bloqué. Mais, surtout, l'Assemblée nationale eut à se prononcer, à la demande du

⁷⁷⁷CHARPENTIER, Jean, *Les lois-cadres et la fonction gouvernementale*, RDP, 1958, p. 260.

⁷⁷⁸BOYER-MERENTIER, Catherine, *Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris : Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 1996, p. 137.

⁷⁷⁹V. par exemple : GUICHARD-AYOUB, Eliane, ROIG, Charles, GRANGE, Jean, *Etudes sur le Parlement de la V^e République*, Paris : PUF, coll. Travaux et recherches de la faculté de droit et des sciences politiques de Paris, série science politique, 1965, p. 195 ; BACOT, Guillaume, *La signature des ordonnances*, *Rev. adm.*, 1986, p. 454. Le 20 décembre 1983, M. Gilbert Gantier « a utilisé la procédure des Rappels au règlement pour souligner la nécessité de faire ratifier les ordonnances par le Parlement et annoncer son intention de déposer une proposition de loi constitutionnelle tendant à modifier l'article 38 ». V. sur ce dernier point JOS, Emmanuel, *Le réformisme constitutionnel parlementaire sous la VII^e législature : essai de typologie*, RDP, 1988, p. 719.

⁷⁸⁰BIRNBAUM, Pierre, HAMON, Francis, et TROPER, Michel, *Réinventer le Parlement*, Paris : Flammarion, coll. La rose au poing, 1977, p. 106.

Gouvernement, définitivement sans que le Sénat eut à consentir au projet de loi de ratification dans 30 % des cas, ce qui est bien supérieur à la moyenne constatée pour les lois ordinaires⁷⁸¹. Enfin, et cela démontre à quel point le Gouvernement souhaite restreindre à sa plus simple expression le débat parlementaire relatif à la ratification des ordonnances qu'il a prises, dans huit cas sur dix, il a déclaré l'urgence⁷⁸².

Ces quelques chiffres sont particulièrement significatifs. En effet, de telles proportions ne sont jamais atteintes s'agissant des lois ordinaires, ce qui tend à prouver que le Gouvernement cherche à éviter toute remise en cause parlementaire de son action. Certes, celle-ci a déjà subi un contrôle préalable émanant du Parlement par le vote de la loi d'habilitation et émanant des juges administratif et constitutionnel, mais, pour autant, cela ne signifie pas qu'il faille négliger le contrôle en aval, le contrôle de ratification⁷⁸³.

Or, le contrôle juridique des ordonnances n'est plus efficace après la ratification dans la mesure où le juge administratif perd alors sa compétence et où le Conseil constitutionnel ne pourra être saisi qu'avant la promulgation de la loi de ratification par un acte volontaire de soixante députés ou soixante sénateurs ou des quelques personnalités prévues à l'article 61 de la Constitution. Le contrôle parlementaire, quant à lui, est, on l'a vu, bien faible, les projets de lois de ratification étant très rarement soumis à l'examen des Chambres. Cette faiblesse du contrôle apparaît peu compatible avec les exigences du régime parlementaire, lesquelles impliquent que le Parlement fasse peser un contrôle continu sur l'action gouvernementale. Il serait donc souhaitable d'améliorer le système de ratification des ordonnances.

§ 2 - La voie du renouveau du contrôle de ratification

Dans le cadre du parlementarisme, toutes les activités exécutives doivent pouvoir être contrôlées par le Parlement. Si le Parlement ne peut exercer un droit de regard sur les actions entreprises par l'exécutif grâce à l'habilitation obtenue, c'est donc ce principe du régime

⁷⁸¹Cf. supra., p. 208.

⁷⁸²BOYER-MERENTIER, Catherine, *Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris : Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 1996, p. 137.

⁷⁸³Ce contrôle était déjà très largement insuffisant sous la III^e République. En effet, Pierre Laval, sur la base d'une loi lui attribuant des pouvoirs spéciaux pour la défense du franc, put interdire la possession par les étrangers de pigeons-voyageurs. V. WILLIAMS, Philip, *La vie politique sous la IV^e République*, trad. Suzanne et Alain Dutheillet de Lamothe, Paris : Armand Colin, coll. Analyse politique, 1971, p. 460.

parlementaire qui est atteint car le Gouvernement pourra agir librement sans contrôle parlementaire. La jurisprudence a déjà permis d'apporter des nuances à cette situation consistant en une absence quasi totale de contrôle politique (A) ; mais, pour une saine application des principes et un respect fidèle de l'esprit du régime parlementaire, il faudrait développer le devoir de ratification expresse des ordonnances (B).

A) *La renaissance du contrôle : la ratification implicite*

La pratique institutionnelle ayant révélé le faible nombre de projets de lois de ratification inscrits à l'ordre du jour, le Parlement pouvait légitimement ressentir toute délégation législative comme une perte de pouvoirs et non comme un mandat spécifique qu'il confierait au Gouvernement pour atteindre certains objectifs. Cependant, le défaut de possibilité de ratification des projets de lois de ratification⁷⁸⁴ a pu être contourné par l'action combinée des jurisprudences administrative et constitutionnelle.

Reprenant une solution déjà retenue s'agissant des décrets-lois de la IV^e République⁷⁸⁵, dans une décision en date du 29 février 1972, le Conseil constitutionnel considéra qu'aucune disposition constitutionnelle « ne fait obstacle à ce qu'une ratification intervienne selon d'autres modalités que celle de l'adoption du projet de loi susmentionné ; que, par suite, cette ratification peut résulter d'une *volonté implicitement mais clairement exprimée par le Parlement* »⁷⁸⁶. La difficulté d'interprétation à laquelle devront se livrer les juridictions relève de cette dernière portion de phrase conditionnant l'intervention ou la non intervention du juge. Dans le cas où la nouvelle loi a visé expressément les ordonnances et porte sur les mêmes matières, le doute n'est pas permis ; en légiférant sur cet objet, le Parlement a entendu ratifier implicitement ces ordonnances sous réserve des modifications apportées justement par cette nouvelle loi. Toutefois, il est des cas où « la frontière entre le clair et le clair-obscur » est bien mince⁷⁸⁷.

⁷⁸⁴Notons que ce défaut était permis par l'indifférence, voire la complicité, des parlementaires, lesquels auraient très bien pu imposer la discussion de ces projets de lois de ratification en les faisant inscrire à l'ordre du jour complémentaire. Cf. nos développements sur ce point p. 283. Rappelons, également, que l'Assemblée nationale n'a pas engagé la responsabilité d'un Gouvernement pour défaut d'inscription à l'ordre du jour de ces projets.

⁷⁸⁵CE, 25 janvier 1957, Société des Etablissements Charlionnais, *Rec.*, p. 54. V. BOYER-MERENTIER, Catherine, *Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris : Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 1996, p. 202.

⁷⁸⁶C'est nous qui soulignons. Conseil constitutionnel, 29 février 1972, 73 L, *Rec. Cons. Cons.*, p. 31.

⁷⁸⁷V. TOULEMONDE, Bernard, Note sur Conseil constitutionnel, 29 février 1972, *AJDA*, 1972, p. 642.

Devra-t-on considérer qu'une loi peut partiellement ratifier une ordonnance et, au contraire, ne pas entendre donner valeur législative à plusieurs autres de ses dispositions ? C'est ce que le Conseil constitutionnel considère⁷⁸⁸. La solution apparaît, certes juridiquement claire, mais bien byzantine pour une application concrète. C'est pourquoi, la méthode préconisée par M. le Commissaire du Gouvernement Kessler, selon laquelle « dès lors que le législateur a validé une partie importante de l'ordonnance, nous préférons penser qu'il en a validé l'ensemble », peut sembler préférable. C'est celle qu'utilise désormais le Conseil d'Etat⁷⁸⁹.

L'acceptation jurisprudentielle de la ratification implicite des ordonnances de l'article 38 n'est pas totalement satisfaisante compte tenu de l'incertitude planant sur la valeur juridique de ces normes ; elle a néanmoins permis un réinvestissement du contrôle parlementaire sur ces ordonnances. La pratique révèle par ailleurs qu'une très large majorité des ordonnances suit cette voie de ratification. Toutefois, cette solution à l'absence de ratification expresse ne constitue qu'une solution par défaut ; ce qu'il faut absolument établir c'est l'obligation pour le Gouvernement d'accepter l'examen parlementaire du projet de loi de « non-caducité ».

B) Vers un renouveau de la ratification expresse

Seule la ratification expresse est pleinement satisfaisante. Elle permet, en effet, de concilier à la fois le besoin de sécurité juridique par la certitude quant à la valeur des ordonnances et l'impératif de contrôle politique que postule le régime parlementaire. Deux voies peuvent permettre ce renouveau de la ratification expresse des ordonnances : d'une part, une révision constitutionnelle touchant à l'article 38, d'autre part, les réserves d'interprétation émises par le Conseil constitutionnel.

1 - Le renouveau par la révision de la Constitution

Le souhait de voir les parlementaires examiner effectivement le projet de loi de ratification avait déjà été exprimé par divers membres du Comité consultatif constitutionnel à commencer par M. Dejean. On se souvient que Paul Reynaud s'était opposé à son amendement,

⁷⁸⁸Conseil constitutionnel, 86-224 DC, 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence, *Rec. Cons. Cons.*, p. 8.

⁷⁸⁹CE, 7 février 1994, M. Ghez, *AJDA*, 1994, p. 412 sqq., Obs. GUGLIELMI, Gilles.

lui préférant la technique de la ratification implicite, plus protectrice selon lui de la préservation des droits et surtout de l'image du Parlement face à des mesures impopulaires. Or, l'idée rejetée en 1958 fit, de nombreuses fois, l'objet d'une proposition de loi constitutionnelle. Ainsi, M. Dejean ainsi que André Chandernagor déposèrent-ils deux propositions de loi constitutionnelle tendant à frapper de caducité toutes les ordonnances qui n'auraient pas fait l'objet d'une ratification dans le délai de six mois suivant le dépôt du projet de « non-caducité »⁷⁹⁰. Une révision visant l'article 38 comme celles susmentionnées permettrait d'obtenir la réalité du contrôle qu'exige le régime parlementaire. Mais une révision ayant déjà eu lieu pourrait permettre d'atteindre le même but ; il s'agit de la révision du 4 août 1995.

En effet, en modifiant les dispositions relatives à la détermination de l'ordre du jour des assemblées, plus précisément en autorisant la fixation de celui-ci par les assemblées elles-mêmes lors d'une séance par mois, la loi constitutionnelle de 1995 pourrait aboutir à l'émergence de nouvelles lois de ratification expresse. Cependant, c'est bien encore le principe majoritaire qui aura, très certainement, comme conséquence la timidité de ce renouveau. Malgré ce pouvoir qui leur est accordé, les parlementaires de la majorité hésiteront à récupérer cette méthode de contrôle de l'action gouvernementale par souci de ne pas heurter le Gouvernement. Il faudra alors admettre que le contrôle potentiel ne doit sa défaillance qu'à une absence de volonté et non à une quelconque organisation constitutionnelle.

2 - Le renouveau par une interprétation jurisprudentielle plus stricte

Le second moyen permettant de rétablir toute l'importance politique du projet de loi de ratification tient à l'interprétation retenue par le Conseil constitutionnel des projets de loi d'habilitation. Le Conseil peut en effet imposer l'exigence d'adoption du projet de loi de ratification en interprétant de façon restrictive la constitutionnalité des dispositions contenues dans la loi d'habilitation.

C'est ce qu'il fit dans une décision en date du 30 décembre 1995⁷⁹¹. A l'occasion de l'examen de la loi d'habilitation autorisant le Gouvernement à réformer la protection sociale,

⁷⁹⁰*Doc. AN*, 13 septembre 1961, n° 1430 ; *Doc. AN*, 5 février 1963, n° 137.

⁷⁹¹Conseil constitutionnel, 95-370 DC, 30 décembre 1995, Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale, *Rec. Cons. Cons.*, p. 269.

le Conseil constitutionnel eut à se prononcer sur la constitutionnalité de la délégation par le Parlement de compétences fiscales. Si la possibilité d'un tel transfert de compétences ne pose apparemment aucune difficulté dans la mesure où la matière fiscale est traitée à l'article 34, la question de sa conformité à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen est beaucoup plus problématique. Peut-on encore considérer qu'avec cette procédure les citoyens ont pu, par l'intermédiaire de leurs représentants, constater la nécessité de l'impôt et le consentir librement ?

Face à cette difficulté consistant à concilier deux principes à valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel opta pour la constitutionnalité sous réserves de ce projet de loi d'habilitation. A deux reprises, il insista sur la nécessité d'examen par le Parlement du projet de loi de ratification en des termes qui ne laissent planer aucun doute. Afin de concilier ces deux dispositions « il appartient au Parlement, qui a consenti à l'impôt lors du vote de la loi d'habilitation, de se prononcer sur les dispositions adoptées par ordonnance, lors de l'examen du projet de loi de ratification qui doit être déposé avant la date fixée par la loi ». Plus loin, il ajoute, s'agissant du transfert de différents versements à des organismes de sécurité sociale, que ceux-ci ne pourront excéder les limites contenues dans la loi d'habilitation, « avant qu'il appartienne au Parlement d'en connaître à l'occasion de l'examen du projet de loi de ratification des ordonnances dont s'agit. Considérant que, sous ces réserves, le grief relatif à la méconnaissance des droits du Parlement ne saurait être accueilli ».

Cette décision est particulièrement importante dans la mesure où elle impose donc aux pouvoirs publics que le Parlement puisse débattre du projet de loi de ratification des ordonnances relatives à la sécurité sociale. Certes, on ne saurait trop étendre la valeur de cette jurisprudence. En effet, d'une part, elle ne s'applique qu'à ce cas particulier et, surtout, d'autre part, en violation de l'article 62 de la Constitution, le projet de loi de ratification des ordonnances relative à la sécurité sociale n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour. En instance à l'Assemblée nationale du 22 mai 1996 au mois d'avril 1997, la dissolution eut raison de lui⁷⁹². Mais, néanmoins, on peut considérer que le principe du consentement à l'impôt faisant partie de ces principes fondateurs à la fois du régime parlementaire et de la démocratie, toute délégation obtenue par la voie de l'article 38 dans ces matières fiscales devrait pouvoir être soumise à cette même réserve d'interprétation. Ainsi, au moins pour ces matières, le projet de

⁷⁹² *JO., Doc. AN*, 22 mai 1996, n° 2822.

loi de ratification pourrait obtenir une importance retrouvée. Il conviendrait, en réalité, d'étendre cette obligation de ratification expresse des ordonnances à toutes les matières. Cependant, cela ne pourrait être réalisé que par l'intermédiaire d'une révision constitutionnelle ou d'une convention de la Constitution. N'étant plus seulement un projet de loi de « non-caducité », il deviendrait l'élément central d'un contrôle accru du Parlement sur les actes de l'exécutif. Ce contrôle doit encore être très présent en matière budgétaire.

Section 2 - Le contrôle budgétaire

Le principe même de l'existence d'un contrôle de l'exécution de la loi de finances ne saurait prêter à discussion. Il est, en effet, capital que le Parlement puisse examiner la fidélité de l'application de la loi constituant le fondement même de l'action gouvernementale (§ 1). Cependant, le mode d'organisation de ce contrôle a été et demeure totalement défailant même si la V^e République semble avoir établi un dispositif plus rationnel (§ 2).

§ 1 - L'absolue nécessité du contrôle budgétaire

L'existence de ce contrôle de l'exécution des lois de finances est une nécessité d'un double point de vue. D'une part, les principes du parlementarisme postulent un tel contrôle (A). D'autre part, les techniques budgétaires elles-mêmes rendent nécessaire l'intervention parlementaire en aval de la loi de finances (B).

A) Les principes parlementaires postulent un tel contrôle

Le régime parlementaire est un régime dans lequel, on l'a vu, le Gouvernement est doté d'une très grande liberté d'action. Cette liberté, il la doit à la confiance parlementaire dont il est investi ; sans elle, le Parlement renâclerait, voire empêcherait, toute action dans le sens désiré par le Cabinet. Grâce à elle, au contraire, les parlementaires, au moins ceux de la majorité, peuvent très librement s'en remettre au Gouvernement pour mener la politique dont ils se sont contentés de fixer les grandes lignes. Or, cette liberté dont jouit le Gouvernement n'est pas pleine et entière ; il s'agit bien plus d'une liberté surveillée, le Parlement s'assurant que ses commanditaires poursuivent bien les objectifs qui leur ont été assignés.

Ainsi, le Gouvernement présente-t-il au Parlement un projet de loi de finances pour la réalisation de la politique qu'il entend mener. Au gré de la discussion budgétaire, les dispositions de ce projet peuvent être modifiées. Cependant, on l'a noté, les modifications doivent toujours avoir été consenties, acceptées, par le Gouvernement lequel en supportera la responsabilité. Lorsqu'il adopte le budget, le Parlement permet la poursuite d'une politique donnée. Si le Gouvernement était libre de ne pas respecter les données de la loi de finances, le consentement à l'impôt et la détermination de la ventilation des crédits n'auraient aucun sens, la responsabilité du Gouvernement ne recouvrant plus alors aucune réalité. C'est bien parce que le Cabinet est responsable politiquement du budget que le Parlement doit être amené à examiner la conformité de l'exécution du budget à la loi de finances adoptée par lui.

C'est bien l'idée que véhiculait René Stourm. Selon ce dernier, en effet, « la loi des comptes constitue le corollaire nécessaire de la loi du budget. L'une prévoit et autorise les recettes et les dépenses publiques, l'autre en sanctionne la réalisation. L'une trace la voie de l'exécution du budget ; l'autre reconnaît si cette voie a été strictement suivie »⁷⁹³. C'est le principe de responsabilité gouvernementale qui impose donc le contrôle par le Parlement de la bonne exécution de la loi de finances. A la Chambre des députés des départements, le 30 juin 1820, Benjamin Constant sollicitait de ses collègues une réaction en s'exclamant : « vous avez voté des fonds pour des curés et des succursalistes et vous avez des évêques »⁷⁹⁴. Si la modification apportée au texte de la loi de finances lors de son exécution apparaît ici de faible ampleur, elle est néanmoins constituée. Ce hiatus doit donc être apprécié par la Chambre soit qu'elle l'agrée, soit, au contraire, qu'elle le rejette.

Si un tel exemple est peu transposable à la situation actuelle du fait, d'une part, de la séparation des églises et de l'Etat, et, d'autre part, de la finesse de la ventilation présente, il n'en demeure pas moins que le principe du contrôle que manifeste cette apostrophe reste l'un des éléments fondamentaux du régime. Certes, aujourd'hui, on l'a vu, le Gouvernement opère lui-même cette ventilation, le nombre de votes relatifs à la loi de finances ayant été considérablement réduit, par la voie des décrets de répartition. Mais le Parlement n'a exprimé son consentement au projet de loi de finances, éventuellement avec modifications, qu'au regard des annexes budgétaires informant les parlementaires de la ventilation qui sera opérée. On doit

⁷⁹³STOURM, René, *Le budget*, Paris : Guillaumin, 1900, p. 607 sq.

⁷⁹⁴Cité par CHINAUD, Roger, *Loi de finances : quelle marge de manoeuvre pour le Parlement ?*, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 101.

donc considérer qu'il appartient aux parlementaires d'examiner si l'exécution de la loi de finances par le Gouvernement est bien conforme à l'annexe budgétaire⁷⁹⁵. En n'examinant pas l'exécution de la loi de finances, le Parlement se priverait du contrôle de l'acte le plus fondamental de la vie politique. Le contrôle qu'il ferait peser sur le Gouvernement serait alors extrêmement lâche et ainsi incompatible avec les nécessités du régime parlementaire.

Nous ne pouvons que souscrire à la déclaration suivante du comte Antoine Roy, le 21 mars 1818 : « La loi qui vote chaque année les recettes et les dépenses à faire dans l'Etat est sans doute une précaution salubre et nécessaire. Mais la vérification de l'emploi des fonds conformément au crédit accordé, celles des recettes et des dépenses réellement faites, est d'une importance encore bien plus grande ; la première sans la seconde ne serait qu'une trompeuse illusion »⁷⁹⁶. En effet, le contrôle du Gouvernement par le Parlement ainsi que le consentement à l'impôt ne sont concrets, ne recouvrent une véritable réalité que si le Parlement est en mesure d'apprécier si le Gouvernement a effectivement respecté le cadre tracé par le vote de la loi de finances. Comme le relevait en 1972 le président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, M. Charbonnel, le contrôle effectué par le vote de la loi de règlement ne doit pas être entendu comme un contrôle strictement technique mais bien plus comme un contrôle politique⁷⁹⁷. C'était d'ailleurs bien ainsi qu'était conçue la loi de comptes dès son origine, sous la Restauration. En effet, Benjamin Constant apostrophait encore ses collègues de la façon suivante : « N'attendez pas de moi, Messieurs, ni calculs de chiffres, ni narrés de faits, ce sont des résultats constitutionnels que je viens vous soumettre... car certes la question de savoir si nous approuvons les comptes des ministres est essentiellement liée à celle de déterminer si, par

⁷⁹⁵La répartition opérée dans l'annexe n'a pas de valeur juridique s'agissant des articles et paragraphes mais rien n'empêche l'Assemblée nationale de leur donner une valeur politique en exprimant sa défiance à un Gouvernement qui n'aurait pas respecté cette ventilation.

⁷⁹⁶Cité par POUYANNE, Henri, *Les prérogatives financières du pouvoir législatif sous la Restauration*, Thèse Paris : Arthur Rousseau, 1910, p. 111. Dans le même sens, M. Loïc Philip écrit : « Existe-t-il une chance que les parlementaires comprennent un jour prochain que leur pouvoir de contrôle de l'exécution du budget est plus important et peut s'avérer plus productif que leur pouvoir d'approbation d'un projet de loi de finances qui est très largement prédéterminé ? ». PHILIP, Loïc, Introduction, in *La Cour des comptes et le Parlement*, RFFP, n° 59, 1997, p. 30.

⁷⁹⁷« Le rôle du Parlement doit consister non pas tellement à relever les infractions caractérisées aux règles budgétaires qui sont dans l'ensemble limitées et assez bénignes, mais plutôt à surveiller l'action du Gouvernement dans la sphère de compétence qui lui est reconnue, à dénoncer les éventuels excès ou détournements de procédure, à observer si les objectifs poursuivis sont bien ceux qui avaient été fixés par la loi de finances et si les moyens retenus étaient bien les plus adéquats pour atteindre ces objectifs. C'est dire... l'importance du contrôle non seulement technique mais aussi politique auquel nous sommes amenés à procéder à l'occasion de la loi de règlement ». Cité par MUZELLEC, Raymond, Un exemple de contrôle parlementaire *a posteriori* : la loi de règlement, *RSF*, 1973, p. 29.

les dépenses que la loi des comptes nous propose de sanctionner, les ministres n'ont pas encouru une responsabilité qu'il est de notre devoir d'exercer contre eux »⁷⁹⁸.

Dans son discours à la Chambre des députés des départements en date du 22 juillet 1814, le baron Louis insista notamment sur le contrôle de l'exécution du budget par le vote d'une loi réglant définitivement les comptes de la Nation. Divers textes mirent en oeuvre cette pétition de principe, comme par exemple l'article 151 de la loi de finances du 25 mars 1817 et la loi du 15 mai 1818⁷⁹⁹. Ainsi, donc, ce contrôle de l'exécution du budget n'est apparu, en France, qu'avec le régime parlementaire. L'explication de cette apparition tardive tient à l'absence du caractère technique de ce contrôle et, au contraire, à son caractère purement politique. C'est parce qu'avec le régime parlementaire est mis en place un mécanisme de responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement que la loi des comptes, ou loi de règlement, a pu naître et apparaître comme un élément important du contrôle que le Parlement fait peser sur le Cabinet.

Il convient donc de relever la spécificité de l'examen de l'exécution de la loi de finances dans un régime parlementaire car ce contrôle est un contrôle de nature politique. Il s'agit pour les parlementaires de « s'assurer du respect de l'autorisation parlementaire »⁸⁰⁰. La nécessité du contrôle parlementaire sur le Gouvernement que pose le régime parlementaire impose le vote d'une loi de règlement ; mais ce contrôle s'avère d'autant plus nécessaire que les techniques budgétaires permettent de dénaturer l'autorisation consentie par les parlementaires.

B) Les techniques budgétaires imposent un tel contrôle

En effet, ce n'est pas seulement parce que le Gouvernement doit, dans le cadre du parlementarisme, être très étroitement contrôlé par le Parlement que le vote de la loi de règlement est important. C'est aussi parce que le Gouvernement dispose de divers moyens permettant de modifier l'autorisation consentie par le vote de la loi de finances. Ces

⁷⁹⁸Cité par GAUDEMET, Paul-Marie, et MOLINIER, Joël, *Finances publiques*, t. I : *Budget/Trésor*, Paris : Montchrestien, coll. Domat Droit public, 6^e éd., 1992, p. 433.

⁷⁹⁹V. SAIDJ, Luc, La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours, *RFFP*, n° 51, 1995, p. 173.

⁸⁰⁰MESSAGE, Hervé, *L'Assemblée nationale et les lois de finances*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 3, 1996, p. 131.

modifications peuvent aussi bien revêtir une nature législative (1) qu'une nature réglementaire (2).

1 - Les modifications législatives apportées à la loi de finances initiale

Il s'agit ici d'atteintes peu importantes à l'autorisation initialement consentie par le Parlement. En effet, même si les sommes déplacées sont parfois considérables, il n'en demeure pas moins que le Parlement, sur proposition du Gouvernement, est appelé à approuver ces modifications. Le principe du consentement à l'impôt est donc respecté. Ainsi, le pouvoir budgétaire du Parlement est conservé. Cependant, l'intervention de ces lois de finances rectificatives impose, pour que les parlementaires puissent toujours contrôler le respect de leur autorisation, qu'existe un texte retraçant l'exécution de l'année budgétaire par le Gouvernement. Il est nécessaire que ce texte s'emploie à décrire ce qu'a pu réaliser le Gouvernement grâce aux autorisations contenues tant dans la loi de finances de l'année que dans la ou les lois de finances rectificatives.

L'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit bien l'existence d'un tel contrôle. En effet, elle indique, à son article 38, que « si aucun projet de loi de finances rectificative n'est déposé avant le 1^{er} juin, le Gouvernement adresse au Parlement, au plus tard à cette date, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques ». Cela signifie qu'à défaut de loi de finances rectificative le Parlement doit tout de même être en mesure de contrôler l'activité du Gouvernement. Il doit pouvoir être informé des raisons qui justifient l'absence d'intervention d'un projet de loi de finances rectificative⁸⁰¹.

Ce contrôle est rendu singulièrement nécessaire du fait du volume des autorisations contenues dans ces lois rectificatives. Celui-ci peut être particulièrement important notamment lorsque le projet de loi de finances rectificative est l'oeuvre d'un Gouvernement d'alternance. Le nouveau Gouvernement ayant à coeur de mettre en oeuvre ses conceptions de politique budgétaire, il va, sans aucun doute, bouleverser totalement la répartition initialement approuvée par la précédente Assemblée⁸⁰².

⁸⁰¹V. AMSELEK, Paul, *Le budget de l'Etat sous la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, 1967, p. 40.

⁸⁰²Il existe bien entendu des exceptions à cet état de fait puisque, par exemple, MM. Michel Rocard et Lionel Jospin ne déposèrent pas de projets de lois de finances rectificatives avant la fin des années 1988 et 1997.

Montant des modifications apportées aux lois de finances de l'année par les lois de finances rectificatives (en millions de francs)

Année	Montant des crédits supplémentaires apportés au budget général	Part du budget général
1997	36521	2,23 %
1996	50524	3,24 %
1995	31019	2,09 %
1994	49679	3,42 %
1993	123746	9,03 %
1992	/	/
1991	37972	2,97 %
1990	66619	5,40 %
1989	51432	4,46 %
1988	55547	5,13 %
1987	34576	3,29 %

Ce tableau démontre toute l'importance de ces lois de finances rectificatives et corrélativement la nécessité d'un contrôle de l'exécution de celles-ci. Or, seule la loi de règlement, laquelle retrace l'exécution de la loi de finances de l'année et des lois de finances rectificatives qui y sont afférentes, peut remplir ce rôle. Si les lois de règlement ne retraçaient pas l'exécution des lois de finances rectificatives, le Parlement serait désemparé face à un Gouvernement qui pourrait complètement contourner son autorisation. Les lois de finances rectificatives sont une technique budgétaire qui permet de modifier les autorisations contenues dans la loi de finances initiale et, à ce titre, permettant une exécution budgétaire différente de l'autorisation primaire du Parlement, elles imposent que le Parlement puisse être en mesure de contrôler la réalité de l'exécution budgétaire. Les lois de finances rectificatives, même si elles sont votées par le Parlement⁸⁰³ et ainsi ne constituent pas une atteinte au pouvoir financier du

⁸⁰³Rappelons que la loi de finances rectificative de 1962, laquelle permettait de constituer la force de frappe française ne fut votée par aucune des deux chambres. Elle fut simplement considérée comme adoptée grâce à la conjonction des dispositions des articles 49, alinéa 3 et 45, alinéa 4.

Parlement, doivent donc néanmoins faire l'objet d'un contrôle par l'examen de la loi de règlement.

Plus attentatoires aux droits du Parlement sont les modifications apportées par voie réglementaire à la loi de finances de l'année.

2 - Les modifications réglementaires apportées à la loi de finances initiale

Il s'agit ici d'atteintes importantes au pouvoir financier du Parlement. En effet, ce dernier est, au moins de façon temporaire, écarté de toute décision concernant tant le montant des crédits alloués que leur spécialité. C'est l'exécutif qui décide, *ab initio*, d'augmenter les crédits alloués par le Parlement à tel ou tel service sans que le Parlement ait, dès ce moment, un quelconque moyen de s'y opposer. Pourtant, il ne faut pas déduire de cette situation que le Parlement est alors privé de tout pouvoir financier. Au contraire, il conserve ce pouvoir, mais celui-ci change de nature. D'un mode de participation du Parlement à une activité principalement exécutive, le pouvoir financier du Parlement se meut en un moyen de contrôle de l'activité gouvernementale ; contrôle qui est effectué *a posteriori*.

Il existe principalement trois modes de modification par voie réglementaire de la loi de finances initiale. Il s'agit des décrets d'avances (a), des arrêtés de transfert et, enfin, des décrets de virement, mais d'autres mécanismes de régulation budgétaire peuvent encore jouer (b).

a) Les décrets d'avances

Les décrets d'avances peuvent avoir plusieurs objets différents. Ils peuvent en effet porter à la fois sur des crédits limitatifs et sur des crédits provisionnels. S'agissant de ces derniers, la pratique des décrets d'avances peut être utilisée, après l'épuisement du crédit global pour dépenses éventuelles, afin de surmonter la survenance d'une dépense plus onéreuse que prévue. Cependant, afin d'éviter une dérive fâcheuse, les auteurs de l'ordonnance budgétaire ont prévu que le décret du Premier ministre pris sur le rapport du ministre des Finances ne pourrait intervenir qu'en cas d'urgence. De plus, cette ouverture de crédits supplémentaires par

décret devra faire l'objet d'une ratification parlementaire lors de la plus prochaine loi de finances⁸⁰⁴. Ce type de décrets d'avances est peu usité.

Au contraire, ceux portant sur des crédits limitatifs sont beaucoup plus souvent utilisés par l'exécutif. Il existe, alors, deux types de décrets d'avances prévus à l'article 11-1° et 2° de l'ordonnance organique relative aux lois de finances. Dans le cas où le ministre des Finances atteste que l'équilibre budgétaire n'est pas atteint par l'augmentation de crédits alloués à une activité, le Premier ministre peut en cas d'urgence, par un décret pris après avis du Conseil d'Etat, procéder à cette augmentation. Néanmoins, une fois encore, le Parlement pourra toujours conserver un droit de regard sur cette modification apportée à la loi de finances initiale par l'obligation pesant sur le Gouvernement de soumettre ces décrets à la ratification parlementaire dans la plus prochaine loi de finances. Enfin, il est même permis à l'exécutif de remettre en cause l'équilibre budgétaire par la voie de décrets d'avances. C'est-à-dire que l'exécutif peut modifier presque librement le montant des crédits votés à différents services par le Parlement. Heureusement, ce pouvoir particulièrement important est enfermé dans des conditions très strictes. Ces décrets, pris en Conseil des Ministres, donc par le Président de la République, ne peuvent intervenir qu'en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national ; de surcroît, les crédits qu'ils ouvrent doivent être soumis au Parlement pour ratification immédiatement si le Parlement est en session ou, à défaut, dès l'ouverture de celle-ci⁸⁰⁵. Il faut noter, à ce sujet, que la mise en place de la session unique a renforcé le pouvoir parlementaire en limitant les périodes d'intersession durant lesquelles le Parlement ne pouvait connaître des décrets d'avances.

Les décrets d'avances représentent donc un pouvoir important de l'exécutif face au Parlement lequel semble alors dépouillé de sa prérogative financière. Faut-il conclure à l'absence de pouvoir parlementaire face à un exécutif omnipotent, lequel semble pouvoir balayer, par la prise d'un simple décret, la loi de finances de l'année ? Au regard des textes, il est clair que non. Certes, le Gouvernement dispose du pouvoir de remettre en cause les autorisations consenties par le Parlement, mais, d'une part, il ne peut le faire en tout état de cause qu'en cas d'urgence ; et, d'autre part, surtout car il faut bien admettre le caractère formel de la première restriction, le Parlement est toujours appelé à ratifier les mouvements de crédits

⁸⁰⁴Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, article 10.

⁸⁰⁵V. LASCOMBE, Michel, et VANDENDRIESSCHE, Xavier, *Les finances publiques*, Paris : Dalloz, coll. Connaissance du droit, série Droit public, 3^e éd., 1997, p. 66 sqq.

réalisés par cette voie des décrets d'avances. L'action exécutive impose parfois des choix rapides. Or, les évaluations sur lesquelles a été bâtie la loi de finances peuvent se révéler erronées ou être remises en question par la conjoncture. Peut-on raisonnablement estimer que dans un tel cas il faille attendre le vote d'une loi de finances rectificative pour agir ? Les exigences de rapidité s'y opposent. C'est alors au Parlement d'assumer son rôle de contrôleur de l'utilisation des fonds publics. Il interviendra, comme dans la plupart des cas parce que son rôle est tel, pour sanctionner l'action gouvernementale de son approbation ou de sa désapprobation en adoptant ou en rejetant la demande de ratification qui lui est soumise à l'issue de l'utilisation de la technique des décrets d'avances.

Il apparaît donc que cette technique budgétaire ne remet pas en cause le pouvoir décisionnel du Parlement en matière financière. Simplement, son rôle évolue pour se situer plus en aval de la décision. Toutefois, il ne faut pas se laisser abuser par les textes, lesquels semblent tout à fait conformes aux règles du régime parlementaire et présentent, par ailleurs, une certaine similitude avec les règles existant sous la III^e République⁸⁰⁶. En effet, ceux-ci ont subi une très large déformation dans la pratique.

M. Gilles Champagne a démontré que les conditions posées par l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'ont pas toujours, loin de là, été respectées par les décrets d'avances pris par l'exécutif. Outre que la condition d'urgence est le plus souvent appréciée de façon très libre, l'obligation de maintien de l'équilibre financier pesant sur les décrets d'avances visés à l'article 11-2° n'est pas respectée dans près de 50 % des cas. Cet auteur cite, à titre d'exemple, un décret d'avances du 12 septembre 1959 ouvrant un crédit additionnel de près de 130 milliards d'anciens francs pour assumer l'augmentation de la participation de la France au financement du F.M.I., lesquels n'étaient absolument pas compensés par une quelconque réduction des dépenses⁸⁰⁷. Plus grave, le Gouvernement s'est parfois affranchi de l'obligation de faire ratifier expressément par le Parlement les crédits additionnels qu'il avait alloués à différents services par la voie d'un décret d'avances. Comment admettre une telle situation qui fait fi tant des règles posées par l'ordonnance de 1959 que des règles du régime parlementaire ? Surtout,

⁸⁰⁶L'article 4 de la loi du 14 décembre 1879 dispose que les crédits supplémentaires pourront, lorsque la Chambre n'est pas en session, être ouverts par décrets en Conseil d'Etat après avoir été approuvés en Conseil des ministres et que ces décrets devraient « être soumis à la sanction des chambres dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion ». V. sur ce point PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris : Loysel, rééd. 1989, 2 vol., p. 575 sq.

⁸⁰⁷CHAMPAGNE, Gilles, *La pratique des décrets d'avances sous la V^e République*, RDP, 1983, p. 1034.

comment les parlementaires eux-mêmes ont-ils pu laisser passer un tel détournement de procédure ?

Certes, leur intervention en aval peut leur laisser à penser qu'ils ne peuvent pas revenir sur des décisions déjà prises, sur des crédits déjà consommés par les services ; mais, il ne faut pas accepter une telle dévalorisation de ce travail de contrôle, un tel abandon de compétences qui laisserait croire que le Parlement ne dispose d'aucun pouvoir. Le pouvoir décisionnel lui appartient en propre en régime parlementaire et la V^e République ne remet nullement en question ce pouvoir. Si la ratification des décrets d'avances a été prévue, c'est pour conserver au Parlement le dernier mot, le consentement à l'impôt. Si le Parlement se désintéresse de ce contrôle de ratification, il perd alors à la fois son pouvoir et son utilité. Le Sénat avait, en première lecture, rejeté les projets de lois de règlement des budgets de 1961 à 1963 pour protester contre l'utilisation qu'il jugeait abusive des décrets d'avances⁸⁰⁸. Pourquoi n'a-t-il pas persévéré dans cette voie ? Il a, au contraire, préféré voter en deuxième lecture ces projets de lois. Ce faisant, il a accepté de mettre un voile sur son contrôle et, partant, a entériné son inutilité.

Le laxisme des parlementaires à contrôler effectivement et sérieusement l'emploi des décrets d'avances a permis au Gouvernement de généraliser cette technique. Plutôt que de procéder par voie de loi de finances rectificative, laquelle reste le mode normal de modification des dispositions de la loi de finances initiale, le Gouvernement préfère la technique des décrets d'avances dans la mesure où elle est à la fois plus rapide et moins contraignante pour lui, puisque les parlementaires n'ont pas saisi l'importance de leur contrôle sur ces décrets, alors que de ce contrôle dépend le maintien de leur pouvoir financier. M. Gilles Champagne estime qu'un tiers environ des décrets d'avances sont en réalité, par leur étendue, « de véritables petits collectifs budgétaires »⁸⁰⁹. Ainsi, Lionel Jospin n'eut-il pas recours à la voie législative pour marquer de son empreinte son arrivée au pouvoir et prendre les premières mesures promises lors de la campagne électorale, mais préféra-t-il la technique des décrets d'avances pour treize milliards de dépenses nouvelles⁸¹⁰.

⁸⁰⁸CHAMPAGNE, Gilles, *Ibid.*, p. 1039.

⁸⁰⁹CHAMPAGNE, Gilles, *Ibid.*, p. 1053.

⁸¹⁰*Le Monde*, 4 juillet 1997, p. 6. Notons que le recours aux décrets d'avances était réclamé par une partie de la majorité de préférence à une loi de finances rectificative. V. *Le Monde*, 26 juin 1997, p. 7. Pour le budget de 1997, le montant des crédits alloués par la voie des décrets d'avances s'élève à 2870 millions de francs.

Les décrets d'avances ne sont donc pas tant attentatoires aux droits du Parlement en matière budgétaire car ils maintiennent le principe de l'intervention parlementaire en aval ; le contrôle parlementaire de l'emploi des fonds additionnels par le Gouvernement est rendu possible par la nécessité de ratifier les mesures prises par l'exécutif. C'est donc bien plus l'inaction des parlementaires, qui s'interdisent de critiquer l'emploi de cette procédure alors que les conditions posées par l'ordonnance budgétaire ne sont pas remplies, qui nuisent à la complète compatibilité de ce procédé des décrets d'avances avec les principes du régime parlementaire que sont le principe du consentement à l'impôt et celui du contrôle continu devant peser sur l'action gouvernementale. Mais il faut bien avouer que l'absence de conséquences effectives en cas de non ratification des décrets d'avances n'encourage guère les députés et sénateurs à prêter une quelconque attention à l'emploi de cette technique. Les autres modalités de modification réglementaire des dispositions de la loi de finances paraissent, elles, moins compatibles encore avec ces exigences.

b) Les décrets de virement, arrêtés de transfert et autres mécanismes de régulation

Tandis que les décrets d'avances modifiaient non pas tant la destination des crédits votés par le Parlement mais leur montant, les décrets de virement ainsi que les arrêtés de transfert affectent, quant à eux, la spécialisation des crédits. Rappelons que, si, sous la V^e République, les parlementaires ne votent plus chacun des chapitres de la loi de finances, leurs différents votes sont conditionnés par le contenu des annexes budgétaires fournies par le Gouvernement. Ainsi donc, la spécialisation prévue dans ces annexes est-elle contraignante pour le Gouvernement. Pourtant, l'ordonnance organique relative aux lois de finances a elle-même prévu, à son article 14, que des textes à valeur réglementaire pourraient, à certaines conditions, revenir sur cette spécialité budgétaire ; il s'agit des décrets de virement et des arrêtés de transfert.

α) Les décrets de virement

Les décrets de virement sont pris par le Premier ministre sur le rapport du ministre des Finances quand le Gouvernement souhaite modifier la spécialité votée par le Parlement. Cependant, pour ne pas totalement nier l'autorisation parlementaire, trois conditions ont été

posées. D'une part, les virements de crédits ne peuvent intervenir que de chapitre à chapitre d'un même titre d'un même ministère. D'autre part, le montant de ces virements ne doit pas excéder 10 % de la dotation des chapitres concernés. Enfin, ils doivent s'appliquer à des crédits de même nature, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent intervenir d'un crédit évaluatif ou provisionnel au profit d'un crédit limitatif.

Ce qui choque avec cette procédure, c'est l'atteinte à la spécialité qui a pu déterminer le consentement parlementaire. Comme le relèvent MM. Lascombe et Vandendriessche, « le virement permet ainsi l'utilisation du montant d'un crédit pour un autre objet que celui autorisé par le Parlement »⁸¹¹. Par principe donc, ces décrets de virement remettent en cause le vote du Parlement. Certes, on nous objectera que la technique des décrets d'avances, si elle n'affecte pas la spécialité budgétaire, affecte au moins les montants des autorisations et qu'ainsi elle remet également en cause le pouvoir financier du Parlement. Mais le procédé des décrets d'avances présente l'avantage de mieux se concilier avec les exigences du parlementarisme, au moins dans une approche textuelle puisque, on l'a vu, dans la pratique les règles posées par l'ordonnance ne sont pas toujours respectées. En effet, les décrets d'avances doivent faire l'objet d'une ratification parlementaire soit dans la plus prochaine loi de finances, soit dès l'ouverture de la plus prochaine session. Or, ici, il n'y a nulle ratification parlementaire. Les décrets de virement sont des actes échappant totalement, ou presque, à la sanction parlementaire. Les parlementaires n'auront à en connaître que lors de l'examen de la loi de règlement, c'est-à-dire bien plus tard que s'agissant des décrets d'avances.

De plus, la pratique a, là encore, démontré tout le danger de ces décrets, lesquels représentaient, pour le budget général de 1997, 2679 millions de francs (soit 0,2 % du budget). En effet, la prise de ces décrets a souvent révélé un détournement de procédure. La Cour des comptes a dénoncé à de nombreuses reprises la régularité des chapitres objets de ces virements. Pourquoi ne pas indiquer clairement, dès la loi de finances initiale, la véritable destination de ces crédits ? Il s'agit bien là d'une manoeuvre afin d'obtenir l'approbation des parlementaires en leur cachant le véritable emploi des crédits qu'ils votent. Parfois même, ces décrets sont pris pour pallier l'incompétence des services chargés d'évaluer leurs besoins financiers ; ainsi, MM. Martinez et di Malta indiquent-ils que le chapitre « administration centrale et corps de

⁸¹¹LASCOMBE, Michel, et VANDENDRIESSCHE, Xavier, *Les finances publiques*, Paris : Dalloz, coll. Connaissance du droit, série Droit public, 3^e éd., 1997, p. 119.

contrôle » du budget du ministère de l'Economie et des Finances fut diminué de 1,4 millions par un décret du 9 juillet 1985 avant de recevoir, par un décret en date du 10 janvier 1986, une dotation de 6,2 millions. Ceci aurait révélé une inexactitude des évaluations si ce dernier décret avait permis de régulariser des dépenses ayant dépassé le montant des crédits ouverts, mais il n'en est rien puisque, à la clôture de l'exercice, ce budget révéla un excédent de 12,2 millions...⁸¹²

β) Les arrêtés de transfert

La technique des arrêtés de transfert est bien moins attentatoire aux prérogatives parlementaires que celle des décrets de virement. En effet, les transferts de crédits ont pour objet de substituer un service à un autre pour la réalisation d'une dépense déterminée. Ainsi, la dépense votée par le Parlement sera effectivement exécutée mais simplement par un autre service que celui initialement prévu. Il s'agit donc à proprement parler d'une atteinte à la spécialité budgétaire votée par le Parlement mais cette atteinte est de très faible importance dans la mesure où l'essentiel est préservé : la dépense voulue ou acceptée par les parlementaires aura bien lieu ; c'est seulement le service qui l'effectuera qui change ici. La fin justifie les moyens.

Pour autant, la modification ainsi réalisée du service dépensier échappe totalement au contrôle parlementaire si ce n'est lors de l'examen de la loi de règlement. C'est par un simple arrêté du ministre des Finances qu'est opérée cette modification. Or, la pratique révèle, ici encore, que les arrêtés de transfert ont servi bien souvent à masquer aux parlementaires l'identité réelle du service chargé de réaliser certaines dépenses. En effet, chaque année, c'est entre 6 et 8 % des crédits qui font ainsi l'objet d'arrêtés de transfert. Pour le budget général de 1997, plus de 167 milliards ont été transférés de cette façon soit, tout de même, 10,2 % du budget. De plus, la Cour des comptes a plusieurs fois relevé, comme elle l'a également fait s'agissant des décrets de virement, la constance avec laquelle certaines dépenses faisaient l'objet d'arrêtés de transfert. Quel est le but d'une telle régularité si ce n'est celui de dissimuler aux parlementaires le montant réel de la dotation affectée à un ministère ? Certes, les rapports de la Cour des comptes retracent chaque année l'évolution des dotations, ce qui devrait permettre aux parlementaires de mieux contrôler cette régulation budgétaire. Mais ceux-ci ne

⁸¹²V. MARTINEZ, Jean-Claude, et DI MALTA, Pierre, *Droit budgétaire*, Paris : Litec, 2^e éd., 1988, p. 367.

font pas l'objet d'une lecture attentive de la part de ces derniers⁸¹³. Encore une fois, ce ne sont pas les moyens qui manquent aux parlementaires, mais bien le défaut d'intérêt, voire l'absence de volonté. De ce fait, il est donc nécessaire d'examiner ces arrêtés de transfert, a priori peu enclins à engendrer un abaissement des pouvoirs du Parlement, avec circonspection. N'oublions pas, en effet, que ceux-ci déplacent plus de crédits que la plupart des lois de finances rectificatives, ce qui démontre leur importance au moins quantitative.

χ) Les autres mécanismes de régulation budgétaire

La régulation budgétaire permet, en principe, d'ajuster les évaluations opérées lors de la préparation de la loi de finances initiale au regard des réalités rencontrées. Ces mécanismes ne devraient donc porter que sur des masses budgétaires relativement faibles et ne participer en rien au déclin du Parlement. Toutefois, la pratique des annulations de crédits, des reports de crédits, des fonds de concours, des rétablissements de crédits peut, en réalité, affecter considérablement le montant des crédits alloués aux différents services, comme le démontre le tableau ci-dessous. Ainsi, par exemple, ce n'est pas moins de 58 milliards de francs qui sont reportés du budget général de 1996 à celui de 1997 (3,5 %). Le procédé des arrêtés de répartition, quant à lui, influe, de façon non négligeable, sur la répartition de ces crédits, à l'image des arrêtés de transfert et des décrets de virement⁸¹⁴.

Modifications apportées au budget général, en millions de francs.

Mécanisme de régulation budgétaire	1993	1994	1995
Modifications du montant des crédits			
• Décrets d'avances	5000,00	7244,66	600,00
• Reports de crédits de l'exercice précédent	48647,27	55858,90	47953,79
• Arrêtés d'annulation	-59968,26	-29061,64	-43157,10
• Fonds de concours rattachés	64072,68	63380,82	65274,20
Solde	57751,69	97422,74	70670,89

⁸¹³ Il convient de noter que l'information dont dispose les parlementaires en matière budgétaire représente une masse considérable. Cependant, en tant que telle cette information reste à parfaire. Bien souvent seuls les spécialistes des commissions des Finances s'y retrouvent. Il est évident qu'un parlementaire « de base », dont l'activité professionnelle était éloignée des problèmes financiers et budgétaires aura beaucoup de difficultés à en saisir l'intérêt.

⁸¹⁴ Les arrêtés de répartition s'élevaient à près de 14 milliards de francs pour le budget général pour 1997, soit 0,8 % du budget général.

Modifications de la répartition des crédits (valeur absolue)			
• Décrets de virement	2272,10	1161,60	1093,52
• Arrêtés de transfert	142500,35	142154,76	143056,62
• Arrêtés de répartition	15350,93	15886,00	11182,10
Total	160123,38	159202,36	155332,24

Source : Chronique de M. Gilbert Orsoni, L'exécution de la loi de finances, in *RFFP*.

L'importance des masses en jeu indique que l'esprit de la régulation budgétaire a été tourné afin de masquer l'ampleur du déficit budgétaire ou la spécialité effective des crédits autorisés par le Parlement. Ce faisant, c'est le consentement du Parlement qui est trompé. Ainsi, la pratique consistant à inscrire continuellement dans la loi de finances initiale des crédits qui seront annulés lors de l'exécution, alors que leur destinée est connue par avance par le Gouvernement, est-elle régulièrement dénoncée⁸¹⁵. De même, les reports de crédits opérés tardivement ne permettent pas toujours leur utilisation et dès lors un nouveau report doit intervenir à la suite de ce premier ce qui rend difficilement lisible les opérations budgétaires effectuées. Fort heureusement une telle pratique semble moins courante aujourd'hui⁸¹⁶. Ainsi, sur les 54 reports de crédits effectués sur le budget général de 1997, 51 d'entre eux le furent durant les six premiers mois de l'année et les trois restants ne concernaient que le budget de la Défense traditionnellement en retard.

Si le Parlement est trompé, c'est que ce dernier connaît à ce sujet un déclin au regard des règles du régime parlementaire. Cependant, force est de reconnaître que ce déclin est en partie accepté dans la mesure où les parlementaires disposent tout de même de l'information, celle-ci étant au moins récapitulée dans la loi de règlement. Mais, il est vrai que cette information intervient tardivement ce qui rend ces mécanismes de régulation moins conformes aux règles du régime parlementaire que ne le sont les décrets d'avances lesquels doivent être ratifiés dans la plus prochaine loi de finances car ils permettent moins au contrôle parlementaire de s'exercer.

⁸¹⁵V. l'opinion de M. Edmond Alphandéry, in MARTINEZ, Jean-Claude, et DI MALTA, Pierre, *Droit budgétaire*, Paris : Litec, 2^e éd., 1988, p. 396 ; LASCOMBE, Michel, et VANDENDRIESSCHE, Xavier, *Les finances publiques*, Paris : Dalloz, coll. Connaissance du droit, série Droit public, 3^e éd., 1997, p. 123 ; ORSONI, Gilbert, L'exécution de la loi de finances pour 1995, *RFFP*, n° 60, 1997, p. 181.

⁸¹⁶ORSONI, Gilbert, L'exécution de la loi de finances pour 1995, *RFFP*, n° 60, 1997, p. 178 sq.

Il résulte de ce qui précède que les actes réglementaires habituellement taxés de participer au déclin du Parlement sous la V^e République, à savoir les décrets d'avances, ne nous semblent pas mériter tant d'acrimonie car, en vertu de la lettre des textes, ils nécessitent une ratification parlementaire, ce qui permet toujours au Parlement de conserver son pouvoir décisionnel final. Par contre, les arrêtés de transfert et, surtout, les décrets de virement et les autres mécanismes de régulation, échappant presque totalement au contrôle parlementaire, permettent de contourner l'autorisation parlementaire contenue dans la loi de finances de l'année. Ce faisant, ils encourrent plus que les décrets d'avances la critique de participer au déclin du Parlement en matière budgétaire. Nous ne pouvons donc pas souscrire à l'opinion de M. Gilles Champagne qui les qualifie « d'aménagements intérieurs » sans véritable importance⁸¹⁷. Tout autant que les décrets d'avances tels qu'ils sont pratiqués bien souvent, ils ne font pas l'objet d'un contrôle suffisamment serré de la part du Parlement. Si s'agissant des décrets d'avances, ce contrôle est rendu possible par les textes mais se montre défaillant à cause du manque d'intérêt des parlementaires, il est pratiquement inexistant s'agissant des décrets de virement, des arrêtés de transfert et des autres mécanismes de régulation. Pour ces derniers, le seul contrôle véritable sera celui qu'exerceront les parlementaires lors de l'adoption de la loi de règlement. En réalité, le désintérêt des parlementaires est identique qu'il s'agisse de la ratification des décrets d'avances par une loi de finances rectificative ou de celle des autres mécanismes de régulation par la loi de règlement. Si bien que l'ensemble de ces mécanismes de régulation peut être accusé de participer au déclin du Parlement. Néanmoins, il faut distinguer les décrets d'avances car, sans l'indifférence des parlementaires, leur emploi pourrait être étroitement contrôlé et cela suffisamment rapidement. Au contraire, l'organisation même des autres mécanismes de régulation aboutit à un contrôle très distant puisque celui-ci n'est organisé que par une loi de règlement pouvant intervenir plusieurs années après leur utilisation. Cette idée renforce ainsi encore la nécessité de cette loi et de son examen sérieux par les parlementaires. Ce ne sont donc pas seulement les règles du régime parlementaire qui postulent ce contrôle budgétaire, ce sont encore les techniques budgétaires qui l'imposent afin que le Parlement puisse rester maître de la décision budgétaire. Il reste à examiner comment s'organise ce contrôle sous la V^e République.

§ 2 - Le contrôle de l'exécution budgétaire

⁸¹⁷CHAMPAGNE, Gilles, La pratique des décrets d'avances sous la V^e République, *RDP*, 1983, p. 1018.

L'existence de ce contrôle hérité de la Restauration trouve son origine, pour ce qui est de la V^e République, dans l'article 47 de la Constitution du 4 octobre 1958 ainsi que dans diverses dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Après avoir analysé l'organisation de ce contrôle depuis l'entrée en vigueur de ces textes (A), nous verrons que ce contrôle demeure affublé d'une tare importante quant à son efficacité (B).

A) Une organisation apparemment favorable au Parlement

Tant la date de dépôt du projet de loi de règlement (1) que l'organisation de sa discussion (2) révèlent des exceptions à l'omnipotence gouvernementale en matière d'adoption des lois de règlement.

1 - La date de dépôt du projet de loi de règlement

Le contrôle budgétaire, c'est-à-dire le contrôle de l'exécution de la loi de finances par les parlementaires ne recouvre d'intérêt que dans la mesure où ce contrôle débouche sur une appréciation critique de la gestion des finances publiques par le Gouvernement, laquelle sera prise en compte pour accorder les autorisations suivantes. Il est donc tout à fait nécessaire que les parlementaires disposent de l'information relative à l'exécution de la loi de finances de l'année $n-1$ avant qu'ils n'aient à se prononcer sur l'adoption de la loi de finances de l'année n ou, au moins, de l'année $n+1$. A défaut, ce contrôle perd toute réalité et tout intérêt. Ainsi, selon la belle expression d'Augustin Périer, rapporteur sur le règlement du budget de 1826, « le passé vient porter sa lumière sur l'avenir »⁸¹⁸.

Les dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 auraient dû permettre la réalisation d'un tel contrôle préalable à l'approbation par les parlementaires de la loi de finances de l'année. En effet, en son article 38, alinéa 2, cette ordonnance dispose que le projet de loi de règlement est déposé au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget. Le projet de loi de règlement doit donc être déposé, dans notre analyse, à la fin de l'année n . Certes, il ne pourra vraisemblablement pas être discuté et adopté lors de cette même année, mais les parlementaires peuvent en connaître tout de même rapidement. La loi de règlement pourra alors

⁸¹⁸Cité par STOURM, René, *Le budget*, Paris : Guillaumin, 1900, p. 616 ; SAIDJ, Luc, La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours, *RFFP*, n° 51, 1995, p. 175.

être votée lors de l'année $n+1$. Les parlementaires ne pourront donc, selon toute logique, tirer du projet de loi de règlement des enseignements quant à la détermination de leur vote sur la loi de finances de l'année qui suit l'année d'exécution du budget, mais ils pourront le faire s'agissant de l'année suivante. La belle formule d'Augustin Périer⁸¹⁹ demeure donc tout à fait d'actualité.

Toutefois, trois limites sont à apporter à ce constat de l'identité d'objectif entre les dispositions de l'ordonnance organique relative aux lois de finances et les principes de fonctionnement du régime parlementaire.

En premier lieu, le projet de loi de règlement sera, dans le meilleur des cas, discuté par les parlementaires un an après l'exécution du budget ce qui, on le verra plus loin, peut sembler rendre ineffectif ce contrôle⁸²⁰.

En deuxième lieu, il n'existe aucune sanction à la règle posée par l'article 38 de l'ordonnance. Or, cette absence a favorisé une complète violation de ces dispositions. En effet, il faut attendre 1967 pour qu'un projet de loi de règlement soit déposé l'année suivant celle d'exécution du budget. Auparavant, ces projets étaient déposés avec de un à trois ans de retard sur le délai légal⁸²¹. On constate, depuis lors, le quasi-respect des dispositions de l'article 38, quelques annexes étant parfois déposées avec un léger retard. Force est donc de constater que, si lors des premières années de la V^e République, la pratique institutionnelle était en contradiction avec les principes de fonctionnement du régime parlementaire, depuis 1967 cette critique n'est plus de mise. Désormais, donc, nous pouvons affirmer, s'agissant des règles en matière de dépôt du projet de loi de règlement en vigueur sous la V^e République, que celles-ci sont en parfaite harmonie avec les règles et l'esprit du parlementarisme.

Enfin, la troisième critique que l'on peut adresser au système institué par les rédacteurs de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est assez proche de la précédente. Il s'agit, en effet, de l'absence d'obligation d'inscription à l'ordre du jour des assemblées du projet de loi de règlement. Le projet déposé dans les délais posés par l'article 38 de l'ordonnance organique

⁸¹⁹Précitée.

⁸²⁰Cf. infra. p. 313.

⁸²¹V. MUZELLEC, Raymond, Un exemple de contrôle parlementaire *a posteriori* : la loi de règlement, *RSF*, 1973, p. 32 sq.

relative aux lois de finances peut donc encore être soustrait à l'examen de la totalité des parlementaires par volonté gouvernementale. Fort heureusement, deux idées viennent limiter la portée de cette hypothèse. En effet, si le Gouvernement dispose de cette faculté d'inaction, il ne peut empêcher totalement les parlementaires d'examiner le projet de loi de règlement, ceci pour deux raisons. D'abord, au minimum, le projet sera tout de même examiné par les membres de la commission des Finances. Certes, ceux-ci ne peuvent remplacer l'ensemble des parlementaires, mais cette idée permet la réalisation, malgré l'obstruction gouvernementale, d'un certain contrôle de l'exécution du budget par le Gouvernement. En second lieu, depuis la révision constitutionnelle de 1995, les parlementaires disposent, dans une telle hypothèse, de la faculté d'inscrire à l'ordre du jour de leur assemblée le projet de loi de règlement que le Gouvernement tarde à inscrire. Désormais, l'inaction des parlementaires pourrait se retourner contre eux-mêmes s'ils ne mettaient pas en oeuvre les moyens dont ils disposent pour assurer, envers et contre tout, le contrôle qu'ils doivent faire peser sur le Gouvernement.

Bien qu'incomplet, le dispositif relatif au dépôt du projet de loi de règlement adopté par l'ordonnance organique relative aux lois de finances s'avère totalement compatible avec les exigences du parlementarisme. Certes, il pourrait sans nul doute être amélioré, notamment par la mise en place d'un système de sanction propre à l'inaction gouvernementale en la matière. Mais, d'une part, depuis maintenant trente ans, la pratique institutionnelle s'est montrée à la fois plus conforme aux règles de l'ordonnance et ainsi à celles du régime parlementaire ; et, d'autre part, cette volonté gouvernementale de se soustraire au contrôle parlementaire par l'irrespect des dispositions de l'ordonnance ainsi que de l'esprit du régime devrait tout naturellement être sanctionnée par l'adoption d'une motion de censure. Lorsque le Gouvernement porte atteinte aux prérogatives légitimes du Parlement, ce dernier devrait prendre conscience qu'il demeure toujours maître de la solution d'un tel conflit institutionnel⁸²².

En matière de dépôt du projet de loi de règlement, le Gouvernement ne dispose donc pas de toute la latitude dont il peut disposer s'agissant d'un projet de loi ordinaire. Ce dépôt est encadré comme l'est celui de la loi de finances de l'année, mais à un moindre degré. Le caractère de loi de finances que revêt la loi de règlement apparaît ici très nettement⁸²³.

⁸²²Sous réserve d'une dissolution, auquel cas ce serait directement le peuple souverain, et non ses représentants, qui trancherait le différend.

⁸²³Ordonnance organique relative aux lois de finances, article 2.

Cependant, la loi de règlement n'est pas traitée comme telle s'agissant de sa discussion et de son adoption.

2 - L'examen de la loi de règlement

La procédure à suivre en matière de loi de finances est fixée à l'article 47 de la Constitution ainsi qu'à l'article 39 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances. Cette procédure, on l'a vu⁸²⁴, est contraignante pour le Parlement qui doit l'examiner dans le délai maximum de soixante-dix jours. On pourrait donc déduire de la combinaison de ces articles avec l'article 2 de l'ordonnance que les délais prévus par ces textes s'appliquent à l'examen de la loi de règlement. Pourtant, le Conseil constitutionnel en a décidé autrement.

Dans une décision en date du 19 juillet 1983, le Conseil constitutionnel eut à s'interroger sur la conformité de la loi de règlement définitif du budget de 1981 à la Constitution. Les députés auteurs de la saisine excipaient de l'irrespect des délais constitutionnels pour conclure à l'inconstitutionnalité de la loi. En effet, le projet de loi de règlement n'avait été examiné par l'Assemblée nationale que plus de quarante jours après son dépôt sur le bureau de la même assemblée⁸²⁵. Selon les auteurs de la saisine, il aurait donc dû être transmis au Sénat conformément aux dispositions de l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Néanmoins, malgré la force de cet argument de texte, le Conseil constitutionnel conclut à la constitutionnalité de la loi. En effet, selon ce dernier, la sanction de l'irrespect de ces délais figure au troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution ; il s'agit de la possibilité ouverte au Gouvernement de mettre en oeuvre les dispositions du projet par voie d'ordonnance. Or, cette sanction a pour but d'assurer « la continuité de la vie nationale ». Qu'en est-il de la loi de règlement ? Peut-on dire que ses dispositions ont pour objectif d'assurer la continuité de l'Etat ? Assurément, non. Il en conclut donc que les délais posés tant à l'article 47 de la Constitution qu'à l'article 39 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ne sont pas applicables aux lois de règlement⁸²⁶. Le rejet de l'argument de texte peut permettre de qualifier cette décision

⁸²⁴Cf. supra., p. 217 sqq.

⁸²⁵Cette situation démontre, une fois de plus, que le système posé par l'ordonnance est incomplet, et ce faisant pas totalement satisfaisant, car le Gouvernement peut tarder à inscrire la discussion du projet de loi de règlement à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Cf. supra.

⁸²⁶Conseil constitutionnel, 83-161 DC, 19 juillet 1983, Règlement du budget de 1981, *Rec. Cons. Cons.*, p. 47 ; MUZELLEC, Raymond, Les délais d'examen des projets de lois de finances devant le Conseil constitutionnel, *RA*, 1983, p. 469 ; *AJDA*, 1984, p. 33 sqq., note MARCHESSOU, Philippe.

« d'audacieuse »⁸²⁷ ; cependant, cet argument n'est rejeté que par appel à l'esprit du texte. Il nous semble qu'en la matière le Conseil constitutionnel a parfaitement interprété ces dispositions⁸²⁸.

Cette jurisprudence permet, en outre, au Parlement de conserver ses droits et prérogatives en la matière. Décider autrement aurait permis au Gouvernement d'éviter tout débat parlementaire quant au règlement du budget. Avec cette décision, le Gouvernement ne peut presser les parlementaires et les faire travailler dans la hâte. Les députés peuvent examiner la loi de règlement pendant plus de quarante jours s'ils le souhaitent (avec l'accord du Gouvernement), ce qui permet de parfaire leur contrôle. Cette interprétation favorable au Parlement et qui, de surcroît, nous semble tout à fait justifiée a encore été renforcée par une nouvelle décision du Conseil constitutionnel.

En effet, les pouvoirs gouvernementaux ont encore été interprétés restrictivement par le Conseil dans une décision du 24 juillet 1985. Dans le droit fil de la décision précédente, le Conseil censura l'attitude du Premier ministre qui avait réuni une commission mixte paritaire après une seule lecture dans les deux Chambres du projet de loi de règlement du budget de 1983, sans avoir préalablement déclaré l'urgence. Ce faisant, il appliquait la procédure spécialement prévue pour les lois de finances. Mais le Conseil constitutionnel considéra une nouvelle fois que la loi de règlement n'était pas à proprement parler une loi de finances comme les autres et qu'aucune nécessité de continuité de la vie nationale n'imposait son adoption dans l'urgence⁸²⁹. Si le Gouvernement souhaite que la loi de règlement soit votée urgemment, il lui appartient, par un acte volontaire de déclarer l'urgence. A défaut, il faudra deux lectures dans chaque Chambre avant que le Premier ministre ne puisse réunir une commission mixte paritaire.

Ainsi, l'on peut conclure comme M. Dominique Battiston que la loi de règlement « doit être traitée, sur le plan de la procédure, comme une loi ordinaire »⁸³⁰. Ce jugement est, sans doute, exagéré. En effet, les dispositions de l'article 42 de la loi organique relative aux lois de finances ou l'interdiction des cavaliers budgétaires sont assurément applicables à la loi de

⁸²⁷PHILIP, Loïc, L'évolution du droit constitutionnel des finances publiques, *RFFP*, 1988, n° 22, p. 244.

⁸²⁸Nous partageons ainsi l'avis de M. MESSAGE, Hervé, *L'Assemblée nationale et les lois de finances*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 3, 1996, p. 171 sq.

⁸²⁹Conseil constitutionnel, 85-190 DC, 24 juillet 1985, Règlement du budget de 1983, *Rec. Cons. Cons.*, p. 53.

⁸³⁰BATTISTON, Dominique, Le contrôle constitutionnel des lois de règlement, *RDT*, 1986, p. 549.

règlement. De plus, selon nous, le Conseil constitutionnel censurerait une loi de règlement qui aurait été adoptée en méconnaissance des dispositions de l'article 39, alinéa 2, de la Constitution, c'est-à-dire une loi de règlement qui n'aurait pas été soumise en premier lieu à l'examen de l'Assemblée nationale. La loi de règlement est donc une loi « bâtarde », tantôt considérée comme une loi ordinaire, tantôt comme une loi de finances. Cette nature ambivalente explique sans doute, en partie, le problème d'efficience que rencontre la loi de règlement.

B) La problématique réalité du contrôle

On l'a vu, si le pouvoir décisionnel en matière financière reste l'apanage du Parlement, il faut bien voir que le principe majoritaire et l'acceptation passive par les parlementaires de la majorité des directives gouvernementales ont peu à peu dessaisi le Parlement des choix budgétaires. Ces derniers sont effectués par le Gouvernement, lequel en demande la ratification à sa majorité. Il semblerait donc tout à fait logique, et de surcroît conforme aux exigences du parlementarisme véritable, que les parlementaires exercent un contrôle sérieux sur la réalisation de l'exercice budgétaire. « Ligoté en amont du budget, tout porte à croire que le centre d'intérêt se portera en aval »⁸³¹. Malheureusement, les deux vices les plus importants de ce contrôle budgétaire, à savoir un délai d'intervention parfois trop long (1) et l'absence d'une véritable efficience concourent au désintérêt des parlementaires pour la loi de règlement (2).

1 - Le retard de la loi de règlement

Si les dispositions de l'article 38 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances sont désormais respectées⁸³², ce qui permet aux parlementaires de contrôler l'exécution du budget un an après son exécution, cela n'a pas toujours été le cas. Même sous la V^e République, certaines lois de règlement ont été votées avec un retard considérable. Ainsi, ce ne fut qu'en juin 1963 que l'Assemblée nationale eut à connaître des lois de règlement des budgets de 1959 et 1960. De même, les projets de lois de règlement des budgets de 1961, 1962 et 1963 furent-ils appelés à l'ordre du jour de la même séance du 24 novembre 1966⁸³³. Depuis 1967, fort

⁸³¹MUZELLEC, Raymond, Un exemple de contrôle parlementaire *a posteriori* : la loi de règlement, *RSF*, 1973, p. 26.

⁸³²Cf. p. 309

⁸³³V. HAMON, Léo, VAUDIAUX, Jacques, Vie et droit parlementaires, *RDP*, 1967, p. 895 sq.

heureusement, la régularité des lois de règlement est respectée ; elles ne sont plus votées avec plusieurs années de retard.

On en revient donc depuis 1967 à ce qui se pratiquait sous la Restauration et la Monarchie de Juillet⁸³⁴. De ce point de vue, on ne peut nullement parler d'un quelconque déclin du Parlement sous la V^e République ; bien au contraire, la Constitution de 1958 a permis de rétablir un semblant de contrôle que les deux Républiques précédentes avaient totalement négligé. En effet, la situation sous les III^e et IV^e Républiques était catastrophique. On ne compte plus les lois de règlement adoptées plus de dix ans après le vote de la loi de finances initiale, ni les lois de règlement adoptées en bloc par le Parlement. A titre d'exemple, on citera l'année 1902 comme ayant connu le vote de pas moins de huit lois de règlement. Des retards impressionnants ont pu être constatés dans le vote des lois de règlement comme celle concernant le budget de 1915 qui ne fut adoptée qu'en 1936⁸³⁵, ou celle du budget de 1948 qui ne le fut qu'en 1957⁸³⁶.

Cette situation peut prêter à sourire tant l'inaction des parlementaires et du Gouvernement paraît hors de toute réalité. Pourtant, il faut bien voir que cette situation est particulièrement grave car elle interdit tout contrôle du Parlement sur l'exécution du budget par le Gouvernement. Ce contrôle, si essentiel en régime parlementaire, ne peut recouvrir aucune réalité s'il est effectué avec de nombreuses années de retard. C'est ce que dénonçait Henri Brisson, membre de la commission du Budget, le 19 juillet 1881 : « la Chambre discute des prévisions, vote des dépenses probables ; mais en réalité la dépense faite ou qui se fait lui échappe. Cinq ou six ans après, l'exercice est réglé par une autre Chambre ; nul n'est là pour vérifier si la pensée qui a présidé à la confection du budget a été fidèlement obéie »⁸³⁷. En écho

⁸³⁴Toutes les lois de règlement de cette époque n'ont pas été adoptées avec une extrême célérité. Ainsi, Duprat, rapporteur sur le projet de loi de règlement pour l'exercice 1835, se plaint-il du retard mis par l'administration pour transmettre toutes les informations utiles aux Chambres. V. sur ce point CALMON, Antoine, *Histoire parlementaire des finances de la Monarchie de Juillet*, Paris : Calmann Lévy, 1895, t. III, p. 3.

⁸³⁵V. SAIDJ, Luc, La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours, *RFFP*, n° 51, 1995, p. 176 sq.

⁸³⁶V. PRADA, Jean, L'évolution du rôle de la Cour des comptes dans ses relations avec le pouvoir législatif, *Rev. adm.*, n° 283, p. 33.

⁸³⁷Cité par PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris : Loysel, rééd. 1989, 2 vol., p. 618. Dans le même sens V. LE GUERN, Hervé, MESSAGE, Hervé, TESSIER, Alexandre, Le contrôle parlementaire du budget de l'Etat. Le rôle de l'Assemblée nationale 1983-1987, *RFFP*, n° 22, 1988, p. 219.

à ces propos, René Stourm écrivait qu'en « France le Parlement ne remplit pas son rôle de contrôleur. Son incurie, dès lors, rend vaine toute la procédure des contrôles antérieurs »⁸³⁸.

Ce terme d'incurie, si fort soit-il, est néanmoins particulièrement bien adapté à la situation des III^e et IV^e Républiques. Comment qualifier différemment l'attitude des parlementaires qui votent les lois de règlement en bloc après de nombreuses années de retard ? Il semble qu'il s'agit pour eux d'une « corvée fastidieuse et, en quelque sorte, inutile »⁸³⁹, alors qu'au contraire c'est là que demeure véritablement le pouvoir financier du Parlement dans un régime parlementaire. Les choix doivent être faits par le Gouvernement et approuvés par le Parlement, mais il appartient au seul Parlement d'examiner si le Gouvernement a correctement géré les affaires du pays durant l'année qui s'est écoulée. Or, dans le contexte d'instabilité gouvernementale des deux Républiques précédentes, il est impossible de faire porter une quelconque responsabilité sur des Gouvernements qui ne sont plus en place depuis bien longtemps. Les ministres sont alors, à cause de l'incurie parlementaire, couverts en quelque sorte d'une véritable immunité. Comme le relève Marcel Waline, « les crimes eux-mêmes sont prescrits par un délai plus court »⁸⁴⁰.

Ce qui caractérise le contrôle budgétaire sous les III^e et IV^e Républiques, c'est donc un retard considérable qui, ajouté à l'extrême instabilité gouvernementale, empêche totalement le Parlement de punir les responsables d'une mauvaise gestion aux yeux du Parlement, de punir ceux qui auraient contrevenu à l'autorisation parlementaire contenue dans la loi de finances de l'année. De ce point de vue, la V^e République constitue un véritable renouveau. Deux circonstances ont permis au Parlement de retrouver son rôle de contrôleur financier. D'une part, le retour à un examen des lois de règlement dans des délais plus conformes aux exigences du parlementarisme. Parallèlement à cet examen plus rapide, le dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale dès la fin du mois de juillet du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances permet aux parlementaires d'avoir le temps d'en prendre connaissance avant de

⁸³⁸STOURM, René, *Le budget*, Paris : Guillaumin, 1900, p. 610. Dans le même sens v. LAMPERTICO, Fedele, *La Cour des Comptes et le contrôle parlementaire en Italie*, *RPP*, mars 1896, p. 502.

⁸³⁹JEZE, Gaston, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris : Giard et Brière, nouvelle éd., 1909, p. 319.

⁸⁴⁰WALINE, Marcel, *Le budget*, in LAFERRIERE, Julien, et WALINE, Marcel, *Traité élémentaire de science et de législation financières*, Paris : LGDJ, 1952, p. 187.

faire porter leur contrôle sur le Gouvernement⁸⁴¹. D'autre part, la nouvelle stabilité gouvernementale permise tant par les dispositions constitutionnelles que par l'apparition du fait majoritaire. Enfin, un Gouvernement qui aurait mal exécuté le budget voté par le Parlement pourrait être sanctionné et encourir le risque de réunir contre lui une majorité de parlementaires, ce qui aboutirait soit à l'adoption d'une motion de censure, soit au rejet du projet de loi de règlement. Seulement, même dans ce dernier cas, la sanction apparaît bien peu efficiente.

2 - L'inefficience de l'examen de la loi de règlement

M. Albert Mabileau regrettait dans son célèbre article que « cette deuxième phase du contrôle budgétaire a(it) toujours été négligée en France »⁸⁴². Le vote de la loi de règlement est, en effet, souvent considéré par les parlementaires comme « un rite sans grand intérêt »⁸⁴³, ou comme un « passe-temps inoffensif »⁸⁴⁴. On ne peut que le regretter ; mais force est de constater que l'absence d'efficience du rejet des dispositions du projet de loi de règlement encourage peu les parlementaires à en saisir tout l'intérêt. En effet, quelle est la sanction encourue en cas de rejet de tout ou partie du projet de loi de règlement ? Il n'y aura pas à proprement parler de condamnation politique pour mauvaise gestion. Simplement, le Parlement refuse de voter des crédits nécessaires à la régularisation *a posteriori* d'une dépense déjà réalisée. Dans ce cas là, la dépense est alors inscrite au compte des découverts du Trésor, mais la dépense n'est nullement remise en cause. La sanction peut donc apparaître « bénigne »⁸⁴⁵, voire « platonique »⁸⁴⁶.

⁸⁴¹Cette initiative d'un dépôt plus rapide de ce rapport est due au Premier président de la Cour des comptes, M. Pierre Joxe. V. sur ce point : SEGUIN, Philippe, Avant-propos, in *La Cour des comptes et le Parlement, RFFP*, n° 59, 1997, p. 15 ; ESCLASSAN, Marie-Christine, Les évolutions de la place de la Cour des comptes dans le processus de décision budgétaire, in *La Cour des comptes et le Parlement, RFFP*, n° 59, 1997, p. 35.

⁸⁴²MABILEAU, Albert, La compétence financière du Parlement de la Cinquième République, *RSF*, 1961, p. 69.

⁸⁴³BECK, Bernard, La Cour des comptes et le Parlement, *Etudes de finances publiques, Mélanges Paul Marie Gaudemet*, Paris : Economica, 1984, p. 275.

⁸⁴⁴*Le Temps*, 27 mars 1889, cité par STOURM, René, *Le budget*, Paris : Guillaumin, 1900, p. 612.

⁸⁴⁵GAUDEMET, Paul-Marie, et MOLINIER, Joël, *Finances publiques*, t. I : *Budget/Trésor*, Paris : Montchrestien, coll. Domat Droit public, 6^e éd., 1992, p. 437.

⁸⁴⁶WALINE, Marcel, *Le budget*, in LAFERRIERE, Julien, et WALINE, Marcel, *Traité élémentaire de science et de législation financières*, Paris : LGDJ, 1952, p. 187 ; TRON, Ludovic, Loi de finances et Parlement, *RPP*, septembre 1963, p. 20. Il en est néanmoins différemment pour les individus dont les actes comptables ne seraient pas validés. Gestionnaires de fait, ils seraient forcés de rembourser.

C'est ce qui explique le peu d'entrain des parlementaires, d'une part, à assister aux séances consacrées à l'examen de la loi de règlement⁸⁴⁷, lesquelles sont par ailleurs peu nombreuses, et, d'autre part, les très rares remises en cause des dispositions du projet de loi de règlement. En 1833, la Chambre des députés et celle des pairs refusèrent de ratifier la dépense consécutive au versement de la solde des troupes qui avaient tenté de mâter les acteurs des Trois glorieuses. De même, mais entre temps il semble qu'il n'y ait pas eu d'autre cas, en 1976, les parlementaires refusèrent-ils de régulariser une dépense de près de dix millions tendant à réparer les erreurs de l'administration⁸⁴⁸. Le plus caractéristique de cette démission des parlementaires face aux atteintes que leur autorisation budgétaire a pu subir de la part du Gouvernement se trouve dans les propos de M. Pellenc ; ce dernier, après avoir voulu voter contre le projet de loi de règlement de 1967, s'est résigné à apporter sa voix au projet au motif que voter contre le projet ne changerait pas les choses, les dépenses ayant déjà été réalisées. Selon lui, cela équivaudrait à « faire le procès d'un mort »⁸⁴⁹.

Ce désintérêt des parlementaires pour la loi de règlement constitue une défaillance au regard des règles du régime parlementaire. Il repose, selon nous, sur une erreur d'appréhension de la nature du contrôle budgétaire. En effet, les parlementaires ont tendance à considérer que ce contrôle est un contrôle technique, qu'il s'agit de comparer des chiffres figurant, d'une part, dans la loi de finances initiale et ses annexes, et, d'autre part, dans le projet de loi de règlement et ses annexes. Il n'y aurait donc qu'à entériner les soldes négatifs et à rétablir l'équilibre par le vote de crédits supplémentaires puisque les crédits ont déjà été consommés. Or, il s'agit d'une méprise. Certes, ce contrôle recouvre en partie cet aspect technique, mais il recouvre bien plus que cela. Par ce contrôle, le Parlement doit examiner si la mesure de son autorisation a bien été respectée et si, dans le cas contraire, il consent néanmoins à couvrir les agissements du Gouvernement. Le problème qui se pose aux parlementaires par l'examen de la loi de règlement

⁸⁴⁷V. par exemple JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 800. Lors du colloque de la Cour de Comptes consacré à la loi de règlement, M. Hervé Message releva qu'il arrive même que le ministre du Budget ne soit pas présent lors des débats et qu'il soit remplacé par le ministre chargé des Relations avec le Parlement. Ceci démontre que le désintérêt pour la loi de règlement ne saisit pas seulement les parlementaires, mais aussi les membres du Gouvernement. V. MESSAGE, Hervé, *La loi de règlement : un instrument privilégié du contrôle parlementaire*, in *Vers un nouveau de la loi de règlement*, Journée Cour-Université de la Cour des Comptes, Paris, 3 juin 1994.

⁸⁴⁸MARTINEZ, Jean-Claude, et DI MALTA, Pierre, *Droit budgétaire*, Paris : Litec, 2^e éd., 1988, p. 861 sqq. ; SAIDJ, Luc, La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours, *RFFP*, n° 51, 1995, p. 175.

⁸⁴⁹JOS, 6 novembre 1969, p. 686, cité par MUZELLE, Raymond, Un exemple de contrôle parlementaire *a posteriori* : la loi de règlement, *RSF*, 1973, p. 57.

est donc un problème de confiance : conservent-ils ou non leur confiance à un Gouvernement qui n'a pas agi dans le strict respect de leur autorisation ? C'est d'ailleurs comme cela que le baron Louis entendait la loi de règlement en affirmant que « sous la garantie de la responsabilité ministérielle, les impôts recevront une application conforme au vœu qui les fait établir » et que les Chambres pourront le vérifier grâce au « tableau fidèle de cette application (qui) sera soumis annuellement à l'examen des Chambres »⁸⁵⁰. C'est ainsi que, pour nous, le rejet total d'une loi de règlement équivaut à un vote de défiance qui marquerait tout autant que le vote d'une motion de censure la rupture du lien de confiance qui unissait le Gouvernement au Parlement. En cas de rejet partiel, il appartient aux députés de prendre leur responsabilité et de manifester par un vote relatif à la confiance envers le Gouvernement s'ils entendent continuer la collaboration qu'ils entretiennent avec ce même Gouvernement. Dans un tel cas, donc, les députés devraient déposer une motion de censure et se prononcer ainsi sur cette confiance. Toutefois, le problème sera alors de savoir si le Gouvernement ayant exécuté la loi de finances en question est bien le même Gouvernement que celui ayant eu à présenter le projet de loi de règlement. L'inefficience des sanctions apparaît ici clairement. Pour éviter les risques d'une telle situation, il serait peut-être bon de prévoir l'intervention de deux « lois de règlement » par an, une tous les six mois. Mais alors on se heurterait au principe d'annualité budgétaire. Sauf à abandonner ce principe, ce système semble délicat à mettre en oeuvre. En revanche, un bilan d'avancement de l'exécution de la loi de finances transmis régulièrement au Parlement, tous les six mois par exemple, semble tout à fait envisageable, dès lors qu'une organisation rigoureuse de la centralisation des données est mise en place, ce qui devrait être facilité par l'outil informatique. Ainsi, l'examen de la loi de règlement pourrait être fait au Parlement assez rapidement ce qui rapprocherait l'exécution de la loi de finances et son contrôle et, ainsi, diminuerait les risques inévitables de disjonction entre le Gouvernement auteur du projet de loi de règlement et le Gouvernement ayant mis en oeuvre la loi de finances. Le vote de la loi de règlement deviendrait alors le moment privilégié du contrôle parlementaire en découvrant l'effectivité des sanctions en cas de rejet du projet de loi. Dès lors, l'intérêt des parlementaires ne pourrait être que grandissant.

Mais, c'est aussi au prix d'une reconsidération de la nature de la loi de règlement que celle-ci pourra permettre un véritable contrôle de l'activité gouvernementale, comme le

⁸⁵⁰Cité par MARX, Pierre, *L'évolution du régime représentatif vers le régime parlementaire de 1814 à 1816*, Thèse, Paris : Arthur Rousseau, 1929, p. 61.

postulent les principes de fonctionnement du régime parlementaire⁸⁵¹. Bien évidemment, cette nouvelle perception ne pourra pas changer profondément les choses car les parlementaires ne voteront pas, la plupart du temps, la motion de censure du fait de la cohésion de la majorité⁸⁵². Mais le contrôle budgétaire aura alors une réalité qu'il n'a que bien imparfaitement aujourd'hui ; à l'occasion de ce contrôle, les parlementaires apprécieront d'un oeil critique l'action gouvernementale, alors que pour l'instant, il faut bien le reconnaître, la loi de règlement est vraiment délaissée. Le dernier type de contrôle de ratification est, lui, beaucoup moins délaissé. Il reste cependant peu étendu.

Section 3 - Le contrôle des négociations internationales

Nous ne nous intéresserons ici qu'aux engagements internationaux que la France peut conclure en dehors des institutions européennes, les accords relatifs aux institutions de l'Union européenne faisant l'objet d'un développement ultérieur⁸⁵³. L'intervention parlementaire en matière de conventions internationales est d'importance toute relative. En effet, d'une part, le Parlement n'est pas appelé à intervenir en amont des négociations mais en aval de celles-ci (§ 1). D'autre part, plusieurs autres règles limitent considérablement les pouvoirs du Parlement à l'égard des conventions internationales (§ 2). Toutefois, on pourra constater que les pouvoirs que possède le Parlement de la V^e République en la matière ne sont pas plus réduits qu'ils peuvent l'être dans un régime parlementaire classique ou moyen. De surcroît, il apparaît même que le Parlement actuel ait conquis de ce point de vue certaines prérogatives que ne possédaient pas ses prédécesseurs.

§ 1 - Le principe de l'intervention parlementaire en aval des traités

⁸⁵¹Dès 1900, on pouvait résumer le système de contrôle budgétaire ainsi : « beaucoup de confiance avant, beaucoup de contrôle après ». MARCE, Victor, Le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat en Angleterre, *RPP*, nov. 1900, p. 369. Il faut reconnaître que les britanniques appliquent ici parfaitement les principes de fonctionnement du régime parlementaire.

⁸⁵²« La solidarité avec l'action du Gouvernement l'emporte et étouffe le contrôle ». MUZELLEC, Raymond, Un exemple de contrôle parlementaire *a posteriori* : la loi de règlement, *RSF*, 1973, p. 42.

⁸⁵³Cf. infra., p. 370.

C'est en parfaite logique parlementariste que le Parlement de la V^e République n'est amené à intervenir qu'en aval des conventions internationales. En effet, les principes du régime parlementaire, ainsi que ses différentes applications, privilégient l'exécutif pour négocier les traités (A). Seulement, cette logique, déjà favorable à l'exécutif, a parfois été entendue à l'extrême sous l'empire de la Constitution du 4 octobre 1958, ce qui a pu permettre d'é luder plus encore le contrôle parlementaire en matière de traités (B).

A) La prépondérance de l'exécutif

Cette prépondérance de l'exécutif se traduit par la liberté dont il peut jouir lors des négociations internationales (1), mais elle est tempérée par la nécessaire intervention du Parlement pour sanctionner les accords ainsi conclus (2).

1 - Négociateur, c'est gouverner

Dans son *Traité du Gouvernement civil*, John Locke distingue trois pouvoirs : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir fédératif. Ce dernier, qui recouvre le droit de guerre et le droit de gérer ses relations avec les autres Etats, n'est pas nécessairement distinct des deux autres. En effet, selon John Locke, le pouvoir fédératif et le pouvoir exécutif peuvent être utilement réunis dans les mêmes mains. Il s'agit bien de deux pouvoirs de même nature décisionnelle. De plus, pratiquement, il est bien plus aisé qu'un seul individu ou un petit groupe prenne une décision diplomatique, qui par essence doit rester confidentielle, plutôt que de la confier à l'ensemble de la représentation nationale. Même Jean-Jacques Rousseau, qui imagine un système dans lequel le peuple est appelé à se diriger lui-même, doit avouer l'inaptitude des masses à la gestion des relations extérieures et préfère laisser « les conseils négocier et traiter avec l'étranger »⁸⁵⁴. Les philosophes qui ont pensé les régimes politiques, ont donc considéré que la fonction diplomatique devait être confiée à un organe différent de l'organe chargé essentiellement du pouvoir législatif.

⁸⁵⁴ *Lettres écrites de la Montagne*, 2^e partie, Lettre 7, cité par MICHON, Louis, *Les traités internationaux devant les Chambres*, Paris : Marescq, 1901, p. 475 sq. ; DE CORAIL, Jean-Louis, Le rôle des Chambres en matière de politique extérieure, *RDP*, 1956, p. 771. Selon Cambacérès, « Il ne faut pas diplomatiser sur la place publique », cité par SAPIRA, Jean, *Le rôle des Chambres au point de vue diplomatique dans un régime parlementaire (Constitution de 1875)*, Thèse Paris : Sirey, 1920, p. 90.

Le régime parlementaire s'est construit sur cette idée que le pouvoir exécutif était plus à même de négocier avec l'extérieur que ne l'était le Parlement. De plus, il faut bien voir que le régime parlementaire est né peu à peu de la perte de pouvoir royal au profit de représentants du peuple. Or, le droit de paix et de guerre a toujours été compris traditionnellement comme l'un des plus essentiels de la couronne⁸⁵⁵. Il est donc logique qu'en se construisant peu à peu le régime parlementaire ait permis au Parlement de contrôler ce pouvoir mais non de se l'attribuer totalement. Et, de fait, force est de reconnaître qu'il est plus sage, au moins d'un point de vue pratique, de laisser l'exécutif négocier avec les Etats étrangers. S'il n'en était pas ainsi et que le Parlement exerce cette fonction, les parlementaires devraient constamment être réunis pour statuer au gré de la négociation et décider point par point quelle attitude adopter. Un tel système est, on le voit immédiatement, impossible ; d'une part, il est impossible techniquement de négocier lorsque près de neuf cents parlementaires participent directement à la négociation, et, d'autre part, cela constituerait une charge de travail insupportable pour les parlementaires qui n'auraient plus le temps de se consacrer à leurs autres tâches. Même l'autorisation de ratification sous conditions posées par le Parlement s'accorde mal avec le caractère contractuel des traités. Les conditions posées par le Parlement peuvent en effet remettre en cause l'équilibre délicat auquel étaient parvenus les négociateurs⁸⁵⁶. On pourrait aussi imaginer l'institution d'une commission spécialement chargée des relations internationales. Mais, alors, dans les deux cas, se pose un problème de principe : qui supportera la responsabilité de la convention ainsi négociée ? Pour que le régime parlementaire puisse réellement fonctionner, il faut que le Gouvernement soit responsable de ses actes ; il ne faut pas que le Parlement ou l'une de ses commissions se substitue à lui pour décider en son lieu et place. Négocier, c'est gouverner ; et gouverner, c'est être responsable de ses choix. Si, donc, une telle commission existe, comme c'est le cas au Danemark, celle-ci ne doit pas négocier elle-même les conventions internationales. D'ailleurs, c'est bien ainsi que fonctionne le système danois où c'est le Gouvernement qui négocie mais qui informe la commission de politique extérieure avant toute

⁸⁵⁵Selon Jacques Piou, la disposition de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 est une « disposition d'origine monarchique égarée dans une Constitution républicaine ». Cité par SAPIRA, Jean, *Ibid.*, p. 73. Joseph-Barthélemy voit dans la direction de la politique étrangère « un attribut naturel de l'exécutif ». JOSEPH-BARTHELEMY, *Démocratie et politique étrangère*, Paris : Félix Alcan, coll. Bibliothèque d'histoire contemporaine, 1917, p. 90.

⁸⁵⁶DAUZAT, Albert, *Du rôle des Chambres en matière de traités internationaux*, Paris, Félix Alcan, 1899, p. 14.

décision importante⁸⁵⁷. Il faut donc conclure avec Emile de Laveleye qu'il « n'y a point de fonction à laquelle il (le Parlement) soit moins propre » que de diriger la politique extérieure⁸⁵⁸.

Que ce soit pour des raisons d'ordre théorique (la négociation internationale est un pouvoir de l'exécutif), ou pour des justifications d'ordre pratique (le Parlement est inapte à négocier des conventions internationales), le pouvoir de négocier et conclure des traités a été, dans tous les régimes parlementaires, confié à l'exécutif⁸⁵⁹. Ainsi, l'article 52 de la Constitution du 4 octobre 1958 est-il à la fois dans le droit fil des autres régimes parlementaires⁸⁶⁰ et strictement conforme aux principes du parlementarisme. Cependant, cela ne signifie pas que le Parlement soit totalement écarté de la conclusion des accords internationaux. Seulement, son intervention est limitée en aval de la négociation.

2 - Le principe du contrôle des actions internationales du Gouvernement

En effet, si le Gouvernement, parfois et même souvent assisté du chef de l'Etat, négocie une convention internationale sans être contraint d'en référer systématiquement au Parlement, cela n'exclut pas tout contrôle postérieur de la part de ce dernier. Bien au contraire, en régime parlementaire, le Parlement doit laisser agir le Gouvernement parce que celui-ci est responsable de ses actes. Il faut donc qu'il supporte la responsabilité d'actes qu'il a pu accomplir en son âme et conscience. Cependant, cette responsabilité suppose que le Parlement soit appelé à examiner si les actes évoqués conviennent à l'idée qu'il se fait de la politique qui doit être menée dans l'intérêt du pays. En aval de la négociation, donc, le Parlement aura à juger l'action

⁸⁵⁷Constitution du Royaume du Danemark, article 19, alinéa 3.

⁸⁵⁸DE LAVELEYE, Emile, Le régime parlementaire et la démocratie, *Revue des deux mondes*, 15 décembre 1882, p. 835. Selon Saint-Girons, « les Chambres outrepasseraient leur droit, si elles prétendaient diriger les négociations ». SAINT-GIRONS, Antoine, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris : Larose et Forcel, 1884, p. 466. V. également sur ce point : DAUZAT, Albert, *Ibid.*, p. 179 sq. ; SAPIRA, Jean, *Le rôle des Chambres au point de vue diplomatique dans un régime parlementaire (Constitution de 1875)*, Thèse Paris : Sirey, 1920, p. 76 sqq. ; CHOW, S. R., *Le contrôle parlementaire de la politique étrangère en Angleterre, en France et aux Etats-Unis*, Thèse Paris : Ernest Sagot, 1920, p. 29.

⁸⁵⁹V. par exemple COMBOTHECRA, Xénocrate-Spiridon, *Essai sur le régime parlementaire*, Paris : Larose et Forcel, 1889, p. 70 ; MENDEL, Françoise, la compétence législative des Parlements. Etude comparée, *RID comp.*, 1978, p. 963. Selon Bluntschli, la règle selon laquelle c'est l'exécutif qui représente l'Etat à l'extérieur « est moins fondée sur le droit que sur la plus grande commodité ». BLUNTSCHLI, Johann Caspar, *Théorie générale de l'Etat*, trad. Armand de Riedmatten, Paris : Guillaumin, 2^e éd., 1881, p. 446.

⁸⁶⁰Citons dans l'histoire constitutionnelle française : Charte du 4 juin 1814, article 14 ; Charte du 14 août 1830, article 13 ; Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, article 8 ; Constitution du 27 octobre 1946, article 31. Et, par exemple, s'agissant d'autres régimes parlementaires que la France : Constitution finlandaise, article 33 ; Constitution du Royaume de Suède, article 2, chapitre X.

du Gouvernement. Comme le disait le député Sébastiani en 1821 : « Nous ne demandons point que la paix et la guerre se négocient et se signent à la tribune ou en vertu de nos délibérations ; nous demandons raison des actes consommés »⁸⁶¹.

Le contrôle du Parlement sur la politique étrangère du Gouvernement est donc un contrôle *a posteriori*. L'exécutif négocie et c'est seulement après qu'intervient le contrôle parlementaire. Le seul cas dans lequel le contrôle semble intervenir plus en amont, c'est celui de la déclaration de guerre. En effet, aux termes de l'article 35 : « la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement ». Le verbe autoriser indique l'intervention préalable du Parlement avant toute déclaration de guerre. Toutefois, il faut bien voir que les choses ne peuvent plus se passer ainsi. L'engagement de forces armées est décidé par l'exécutif avant que le Parlement n'autorise la déclaration de guerre. Ainsi, lors des derniers conflits auxquels la France a participé comme au Koweït ou en Yougoslavie, les forces armées françaises étaient réunies sous l'autorité du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations-Unies avant que le Parlement français ait pu se prononcer sur cette situation. S'agissant de l'intervention au Koweït, le Parlement français n'autorisa pas la déclaration de guerre, mais il approuva une déclaration de politique générale du Gouvernement, juste après l'expiration de l'ultimatum adressé par les alliés aux autorités irakiennes⁸⁶². Cet exemple démontre que même s'agissant de l'emploi de forces armées, le Parlement est cantonné à un contrôle *a posteriori* qui lui sied mieux que le contrôle en amont. Il pourra ainsi sanctionner véritablement l'action du Gouvernement. Selon M. Yves Mény, cette situation n'est pas propre à la France ; il estime, même, « qu'il n'existe en fait aucun système démocratique ni aujourd'hui ni dans le passé dans lequel les Parlements aient joué un rôle vraiment crucial » dans la décision d'un pays d'entrer en guerre⁸⁶³.

⁸⁶¹Cité par JOSEPH-BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris : Giard et Brière, 1904, p. 217.

⁸⁶²Sur l'information du Parlement français et son association à la prise de décision lors de la guerre du Golfe V. HADAS-LEBEL, Raphaël, *La V^e République et la guerre*, *Pouvoirs*, n° 58, 1991, pp. 21 sqq. Selon Mme Marie-Thérèse Viel, le Parlement aurait dû, dans cette hypothèse, autoriser la déclaration de guerre sur la base de l'article 35 de la Constitution. VIEL, Marie-Thérèse, *La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et le Premier ministre*, *RDP*, 1993, p. 157 sq. Dans le même sens, V. ZOLLER, Elisabeth, *Droit des relations extérieures*, Paris : PUF, coll. Droit fondamental, 1^{ère} éd., 1992, p. 242.

⁸⁶³CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier, MENY, Yves, *Pouvoirs-débat : parlements et démocraties en guerre*, *Pouvoirs*, n° 58, 1991, p. 75. Dans le même sens PAUCOT, Jean, *Le pouvoir d'engager les hostilités en France*, *Pouvoirs*, n° 10, 1979, p. 71 ; ZOLLER, Elisabeth, *Ibid.*, p. 250.

La nécessité d'un contrôle de l'action diplomatique du Gouvernement et du chef de l'Etat étant posée, reste à en examiner les modalités. Ce contrôle peut recouvrir trois formes différentes⁸⁶⁴. En premier lieu, le Parlement peut être amené à autoriser la ratification d'une convention internationale négociée par l'exécutif. Ce contrôle existe sous la V^e République puisque l'article 53 de la Constitution en pose le principe. Il existe d'ailleurs à ce sujet une très grande similitude entre cet article et l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875⁸⁶⁵, ce qui indique la très grande continuité des prescriptions constitutionnelles en matière d'engagements internationaux. En deuxième lieu, le Parlement peut encore contrôler les conventions internationales que le Gouvernement et le Président de la République ont pu conclure par le vote des subsides nécessaires à la réalisation des engagements contractés⁸⁶⁶. Parfois, même, les deux contrôles fusionnent, et l'autorisation de ratification est alors implicitement accordée. Cette situation peut d'ailleurs poser problème quand les parlementaires ne sont pas informés de l'existence de cet engagement⁸⁶⁷. La clarté est toujours meilleure que le clair-obscur dans le régime parlementaire, il faudrait donc supprimer cette possibilité de consentement implicite à la ratification, ce qui permettrait une meilleure information des parlementaires. En réalité, ces deux modes de contrôle de l'action gouvernementale constituent la collaboration chère au régime parlementaire puisque, par ces deux moyens, le Parlement collabore à l'action du Gouvernement⁸⁶⁸ ainsi que l'application du principe de responsabilité gouvernementale puisque les membres du Gouvernement ont endossé la responsabilité de la négociation en contresignant l'acte du Président de la République. Enfin, le dernier mode de contrôle de l'action internationale de l'exécutif est celui que nous évoquions précédemment à savoir le vote de confiance ou de défiance accompli par les députés à l'endroit du Gouvernement.

⁸⁶⁴Lord Strang indique un autre mode de contrôle de la politique extérieure du Gouvernement : les questions parlementaires. Celles-ci seront étudiées plus loin. Cf. infra p. 358. STRANG, Le contrôle de la politique étrangère dans une Démocratie, *Synthèses*, juillet 1957, p. 149 sq.

⁸⁶⁵Pour une analyse point par point de cette énumération, V. MICHON, Louis, *Les traités internationaux devant les Chambres*, Paris : Marescq, 1901, p. 240 sqq.

⁸⁶⁶La même situation existe pour un engagement spécifique, l'engagement de forces armées. Selon le comte Rossi : « c'est dans l'intérêt du pays que le droit de déclarer la guerre a été remis au pouvoir exécutif, mais les moyens de faire la guerre appartiennent au pouvoir législatif ». ROSSI, Pellegrino, *Cours de droit constitutionnel*, Paris : Guillaumin, t. IV, 1867, p.264. V. également CONSTANT, Benjamin, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France*, in *Cours de politique constitutionnelle*, Paris : Guillaumin, 2^e éd., 1872, p. 105.

⁸⁶⁷TAUGOURDEAU, J.-P., Réformer le droit d'initiative en matière de loi de finances, *RDT*, février 1982, p. 94.

⁸⁶⁸Notons que cette collaboration n'est, en la matière, pas propre au régime parlementaire puisque la Constitution des Etats-Unis d'Amérique instaure elle-aussi une participation du Sénat à l'action diplomatique du Président.

Ces modalités de contrôle interviennent toutes en aval de la décision prise par le Gouvernement et le Président de négocier un traité avec une puissance étrangère. Ce faisant, elles sont parfaitement conformes aux principes de fonctionnement du régime parlementaire. Pourtant, sous les Républiques précédentes, le Parlement pouvait parfois intervenir en amont. En effet, malgré les préceptes d'Eugène Pierre, la pratique institutionnelle permet d'observer un glissement vers le régime d'assemblée. Selon l'homme à la barbe blanche décrit par Théodor Herzl⁸⁶⁹, « le droit d'approbation réservé au Parlement ne lui confère pas le droit de tracer à l'avance au Gouvernement les bases d'après lesquelles il devra négocier. Pour négocier, le Gouvernement est absolument libre de son action. Seulement, il ne peut donner une ratification valable qu'après y avoir été autorisé par les représentants du pays »⁸⁷⁰. Or, à plusieurs reprises, les députés votèrent des résolutions tendant à orienter la négociation menée par le Gouvernement dans un sens déterminé⁸⁷¹. Ces résolutions étaient prises en méconnaissance totale des règles du régime parlementaire qui confient certes le pouvoir décisionnel final au Parlement, mais qui conduisent également à laisser une très grande marge de manoeuvre au Gouvernement, une très large liberté de choix de la politique à mener. Il est désormais impossible qu'une telle situation se reproduise dans la mesure où le vote de résolutions est interdit depuis 1958, à l'exception de quelques rares occasions⁸⁷². Ce faisant, la Constitution de la V^e République a permis un rétablissement des règles du régime parlementaire, et ainsi l'on ne peut pas parler de déclin du Parlement en matière de relations extérieures. Les seules interventions parlementaires toujours possibles en amont sont informelles ; il s'agit de la volonté commune au Gouvernement et aux parlementaires de collaborer pour arrêter la décision de la France dans une négociation qui sera menée par l'exécutif⁸⁷³. En dehors de ces

⁸⁶⁹HERZL, Théodor, *Le Palais-Bourbon. Tableaux de la vie parlementaire française*, trad. Paul Kessler, Editions de l'aube, 1995.

⁸⁷⁰PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris : Loysel, rééd. 1989, 2 vol., p. 632. Dans le même sens Gambetta déclara : « le Gouvernement ne saurait sortir de cette enceinte chargé d'un mandat qui limiterait son action diplomatique ». Cité par MAUS, Didier, *L'Assemblée nationale et les lois autorisant la ratification des traités*, *RDP*, 1978, p. 1077. M. Schuman déclara, lui : « Le Parlement ratifiera ou refusera son approbation. Mais il ne lui appartient pas de donner des instructions aux négociateurs ». Cité par DE CORAIL, Jean-Louis, *Le rôle des Chambres en matière de politique extérieure*, *RDP*, 1956, p. 840.

⁸⁷¹V. DE CORAIL, Jean-Louis, *Le rôle des Chambres en matière de politique extérieure*, *RDP*, 1956, p. 832 sqq. ; PONDAVEN, Philippe, *Le Parlement et la politique extérieure sous la IV^e République*, Paris : PUF, coll. Travaux et recherches de l'université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris, série science politique, 1973, p. 52.

⁸⁷²Notons que la proposition loi relative à la reconnaissance du génocide arménien (n° 895), adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 29 mai 1998, s'apparente plus à l'une de ces anciennes résolutions qu'à une véritable loi.

⁸⁷³Ce genre de consultations informelles existe dans tous les régimes parlementaires. Pour la IV^e République, V. PONDAVEN, Philippe, *Ibid.*, p. 35. Pour la Belgique, V. SMETS, Paul-F., *Les traités internationaux devant le Parlement (1945-1955)*, Bruxelles, Bruylant, coll. Centre interuniversitaire de droit public, 1978, p. 120 sq.

consultations, le rôle du Parlement en matière de politique étrangère demeure cantonné à un contrôle *a posteriori*.

Le Parlement de la V^e République semble donc avoir bénéficié, s'agissant des relations extérieures, d'un traitement tout à fait conforme aux principes du régime parlementaire : l'exécutif agit, le Parlement sanctionne. Toutefois, la place et le rôle du Président de la République en la matière ont subi de profondes modifications dues au comportement de ces différents acteurs. Or, l'importance grandissante du Président de la République a quelque peu nui au pouvoir parlementaire.

B) La toute puissance de l'exécutif

La pratique institutionnelle de la V^e République, sans remettre en cause les principes dégagés ci-dessus, a, toutefois, fait évoluer le rôle et la place des institutions dans la conduite des relations internationales. Et l'issue de cette évolution a été plutôt défavorable au Parlement. En effet, tant le Gouvernement (1) que le Président de la République (2) ont eu tendance à accroître leur pouvoir diplomatique au détriment de l'institution parlementaire.

1 - Un Gouvernement soucieux de conserver sa liberté

Les Gouvernements successifs se sont montrés soucieux de préserver la plus grande liberté possible en matière diplomatique. Cela s'est traduit effectivement tant dans leur attitude pour parvenir à obtenir l'autorisation pour le Président de la République de ratifier les engagements internationaux (a) que dans leur souci d'éviter que le Parlement ne soit trop bien informé de l'état des conventions internationales en vigueur (b).

a) Le silence gardé pour obtenir l'acceptation

Aux termes de l'article 53 de la Constitution, le Parlement doit autoriser le Président de la République à ratifier un certain nombre de traités. Seulement, c'est le Gouvernement qui est

juge de la question de savoir si un traité entre dans les catégories visées à l'article 53. Or, il a pu avoir, à cette occasion, une vision très restrictive de la compétence parlementaire⁸⁷⁴.

Surtout, même lorsque le Parlement est reconnu compétent en vertu de cette disposition pour autoriser la ratification d'une convention internationale, il n'est pas toujours informé des réserves que le Gouvernement envisage d'y apporter. Selon M. Luc Saïdj, les cas sont « peu fréquents (...) ; mais ils existent »⁸⁷⁵. Il est bien évident que, dans une telle hypothèse, le consentement du Parlement est vicié. En effet, les parlementaires ont autorisé la ratification d'un traité au vu des informations dont ils disposaient relativement au traité ; or, si l'exécutif y pose des réserves, cela peut dénaturer l'esprit de la convention, et, en tout état de cause, les parlementaires auront eu à consentir, par avance, à la ratification d'une convention dont ils ne peuvent connaître les effets attendus. Cela revient à signer un chèque en blanc au négociateur. Dans le meilleur des cas les parlementaires n'ont souvent été informés qu'oralement des réserves envisagées par le Gouvernement ou le Président de la République, et n'ont pas pu disposer du texte même des réserves⁸⁷⁶.

On voit que le sort du Parlement est dans ce cas peu enviable dans la mesure où il est maintenu dans l'ignorance par le Gouvernement afin que ce dernier puisse librement maîtriser la conduite des relations internationales. Cette attitude se reproduit également une fois l'autorisation parlementaire obtenue.

b) le silence gardé pour conserver l'information

Après que le Président de la République a pu ratifier un traité à la suite de l'autorisation votée par le Parlement, le traité va pouvoir produire des effets en France. Ses effets seront produits jusqu'à ce qu'une autre convention s'y substitue ou jusqu'à sa dénonciation. Or, dans les deux cas, le Parlement se trouve encore une fois dans une situation peu favorable dans la mesure où l'essentiel de son information provient du Gouvernement. Et ce dernier se montre

⁸⁷⁴Cf. infra., p. 333.

⁸⁷⁵SAIDJ, Luc, *Le Parlement et les traités. La loi relative à la ratification ou à l'approbation des engagements internationaux*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1979, p. 14.

⁸⁷⁶SAIDJ, Luc, *Ibid.*, p. 17.

parfois avare en informations afin de préserver tout son pouvoir, toute sa maîtrise des relations extérieures⁸⁷⁷.

Les normes internationales sont de plus en plus nombreuses dans notre ordre juridique interne. La législation doit s'y conformer⁸⁷⁸. Il est donc important que le Parlement puisse être en état de considérer l'ensemble des conventions en vigueur à un moment donné. Pourtant, le Gouvernement peut ne pas se montrer conciliant et manquer de célérité pour informer le Parlement de ce qu'une convention n'est plus en vigueur. On relève même, en Belgique, le cas d'une convention internationale soumise par le Gouvernement aux Chambres avec tant de retard que celles-ci sont obligées de lui donner leur assentiment alors même que cette convention n'est plus en vigueur⁸⁷⁹.

S'agissant de la dénonciation des traités, le Conseil d'Etat a pu constater que les parlementaires français n'étaient pas toujours informés, et même à la vérité presque jamais, informés de la dénonciation par le Gouvernement d'un traité pour lequel un vote autorisant la ratification avait été émis⁸⁸⁰. Il est alors impossible aux parlementaires de connaître l'état des conventions internationales en vigueur liant la France. Seuls le Gouvernement et le Président de la République peuvent posséder cette information. Certes, depuis un décret du 2 avril 1986, la dénonciation d'un traité doit être publiée⁸⁸¹, mais, d'une part, cette obligation n'est que très récente, et, d'autre part, le Gouvernement n'est pas obligé d'informer directement le Parlement de cette dénonciation⁸⁸².

⁸⁷⁷V. KALTEFLEITER, Werner, *La politique étrangère échappe-t-elle aux Parlements ?*, in Institut universitaire européen, *Parlement et Gouvernement, le partage du pouvoir*, Actes du colloque de Florence, 10 et 11 octobre 1977, Leyden-Londres-Boston : Sijthoff, Bruxelles : Bruylant, Stuttgart : Klett-Cotta, Florence : Le Monnier, 1979, p. 73 sqq. V. à ce propos la question au Gouvernement de M. Jacques Brunhes relative à un accord franco-allemand confidentiel signé le 9 décembre 1996 dont la presse révéla l'existence aux parlementaires. *BAN*, 5 février 1997, p. 22.

⁸⁷⁸Cf. infra p. 338.

⁸⁷⁹V. SMETS, Paul-F., *Les traités internationaux devant le Parlement (1945-1955)*, Bruxelles, Bruylant, coll. Centre interuniversitaire de droit public, 1978, p. 61 sq.

⁸⁸⁰Cette situation se constatait déjà sous la III^e République. V. JOSEPH-BARTHELEMY, *Démocratie et politique étrangère*, Paris : Félix Alcan, coll. Bibliothèque d'histoire contemporaine, 1917, p. 104.

⁸⁸¹V. DHOMMEAUX, Jean, *Le rôle du Parlement dans l'élaboration des engagements internationaux : continuité et changements*, *RDP*, 1987, p. 1465 sq.

⁸⁸²Le retrait de la France de l'O.T.A.N. fut l'oeuvre du seul Président de la République alors que ce pacte avait fait l'objet, lors de sa conclusion, d'une autorisation de ratification par le Parlement quand bien même la Constitution de 1946 ne l'imposait pas. BARRACHIN, Edmond, *Le Parlement doit-il se prononcer ?*, *RPP*, mai 1968, p. 32 sqq.

Il apparaît donc que le Parlement de la V^e République, s'il dispose de la capacité décisionnelle en matière de relations extérieures, est maintenu par le Gouvernement dans une position de dépendance. Ce dernier conserve jalousement ses privilèges quant aux informations diplomatiques et ne consent à les distiller qu'avec précaution. Cependant, même le Gouvernement n'est pas totalement maître du jeu diplomatique. Le chef de l'Etat conserve en ce domaine d'énormes pouvoirs.

2 - Un Président omnipotent

On a tendance à dire que, depuis 1958, les pouvoirs du Président de la République en matière de relations extérieures ont été accrus considérablement⁸⁸³ ; si bien que M. Jacques Chaban-Delmas parla même de « domaine réservé »⁸⁸⁴. On justifie alors ces pouvoirs prépondérants par les dispositions de l'article 5, de l'article 14, de l'article 15 et de l'article 52. Toutefois, le simple énoncé de cette liste peut permettre de douter de la nouveauté du pouvoir présidentiel en matière d'affaires étrangères.

En effet, l'accréditation des ambassadeurs a toujours été une fonction du chef de l'Etat⁸⁸⁵. Le chef de l'Etat a toujours été reconnu en qualité de chef des armées⁸⁸⁶. Nous avons déjà vu que le chef de l'Etat, dans l'histoire constitutionnelle française, avait eu pour fonction souvent de négocier et toujours de ratifier les traités⁸⁸⁷. La seule nouveauté semble être la fonction de garant du respect des traités que lui reconnaît l'article 5 de la Constitution. Cette responsabilité morale que lui confère l'article 5 apparaît cependant redondante par rapport à l'article 52. En effet, celui qui ratifie les traités engage la parole de la France ; ce faisant, il garantit, moralement, que la France appliquera ce traité. On peut donc dire que l'ensemble des

⁸⁸³V. par exemple COTTREL, Yves, Note sur le contrôle du Parlement sur la politique étrangère de la France sous la V^e République. Importance du rôle des Commissions des Affaires étrangères, *RDP*, 1983, p. 965.

⁸⁸⁴La paternité de l'expression « domaine réservé » appartient à Jacques Fauvet dans un article au *Monde* de janvier 1959. Léon Blum avait déjà employé à propos du Général de Gaulle l'expression de « secteur d'affaires réservées ». V. sur ce point GICQUEL, Jean, *Essai sur la pratique de la V^e République. Bilan d'un septennat*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 33, 1968, p. 118. M. Albin Chalandon la réutilise en juillet de la même année. V. CHARLOT, Jean, Le Président et le parti majoritaire : du gaullisme au socialisme, *RPP*, juillet-août 1983, p. 33.

⁸⁸⁵Charte du 4 juin 1814, article 14 ; Charte du 4 août 1830, article 13 ; Sénatus-consulte du 21 mai 1870, article 14 ; Loi constitutionnelle du 25 février 1875, article 3 ; Constitution du 27 octobre 1946, article 31.

⁸⁸⁶La liste est identique à la précédente à une exception près : Constitution du 27 octobre 1946, article 33.

⁸⁸⁷Cf. note 860, p. 322.

chefs d'Etats des régimes parlementaires français ont eu, à peu de choses près, les mêmes attributions constitutionnelles en matière de relations extérieures.

Par contre, dès le début de la V^e République, le Général de Gaulle a ouvert ce rôle aux colonies, et plus particulièrement à l'Algérie. La différence est grande entre la résolution du conflit indochinois par le chef du Gouvernement, Pierre Mendès France, et celle du conflit algérien par le chef de l'Etat, Charles de Gaulle. Cela démontre le glissement qui s'est opéré entre les rôles respectifs des chefs d'Etat et de Gouvernement des IV^e et V^e Républiques. Mais ce glissement ne repose pas à proprement parler sur les textes mais sur la pratique institutionnelle. Textuellement, on ne peut pas parler de domaine réservé du Président de la République, ce domaine est *partagé* avec le Gouvernement ainsi que son chef et le Parlement⁸⁸⁸. Cette dernière expression reflète bien mieux la réalité du partage fonctionnel des compétences en matière de relations extérieures entre ces institutions que celle de domaine réservé.

Il n'en demeure pas moins que le Président de la République dispose en la matière d'une influence prépondérante : il prend la majeure partie des décisions (au moins en période de concordance des majorités), fait les choix décisifs, et ce n'est qu'ensuite que le Parlement et même le Gouvernement sont appelés à exercer leurs compétences. Or, ce glissement de pouvoirs du Gouvernement vers le chef de l'Etat n'est pas sans conséquence pour le Parlement. En effet, en régime parlementaire les actes de l'exécutif doivent tous pouvoir être contrôlés par la représentation nationale, ou jugés par la nation directement. Lorsque le Gouvernement agit, il est responsable de ses actes devant le Parlement ; le principe en est posé à l'article 20 de la Constitution. Par contre, aux termes de l'article 68, le Président de la République est irresponsable politiquement. Donc, le contrôle que le Parlement peut effectuer sur les actes ou décisions pris par le Président de la République n'est qu'un contrôle indirect. C'est parce que ces actes sont contresignés par le Premier ministre et par les ministres responsables que le Parlement pourra sanctionner toute décision qui ne le satisferait pas. C'est donc le Gouvernement qui supportera la responsabilité de la décision prise par le Président de la République tandis que ce dernier n'encourra aucune sanction. Ce glissement de pouvoir au sein de l'exécutif rend donc moins réel, plus fictif, le contrôle que le Parlement peut effectuer sur la politique étrangère menée par l'exécutif.

⁸⁸⁸GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat Droit public, 15^e éd., 1997, p. 602.

En cela, on peut dire que le pouvoir du Parlement en la matière est très réduit. Peut-on pour autant parler de déclin de ce pouvoir ? Nous ne le pensons pas. En effet, les affaires étrangères ont toujours, dans notre pays, été entendues comme des affaires relevant directement du chef de l'Etat, et seulement accessoirement du Gouvernement. Ainsi, a-t-on souvent mis en exergue les liens privilégiés unissant le Président de la V^e République avec les ministres des Affaires étrangères et de la Défense, mais une même relation unissait le Président de la III^e République et ces ministres⁸⁸⁹. De même, l'influence du chef de l'Etat en matière de relations internationales était également importante sous la III^e République. Ainsi, Emile Loubet fut l'artisan de l'Entente cordiale avec l'Angleterre après la crise de Fachoda et Gaston Doumergue prit une part essentielle dans la reconnaissance de l'URSS par la France. Il n'y a donc pas de déclin au regard des institutions passées. Peut-on dire qu'il y a déclin au regard des principes du régime parlementaire ? La réponse est plus délicate. La prépondérance présidentielle semble mal s'accorder avec la conception très effacée de la fonction présidentielle que l'on peut avoir à l'esprit en imaginant un régime parlementaire moniste. Mais, en régime parlementaire dualiste, le chef de l'Etat intervient plus, notamment dans ses attributions les plus traditionnelles comme les relations extérieures. En définitive, le régime parlementaire ne repose que sur quelques principes fondamentaux de fonctionnement lesquels peuvent se décliner différemment selon les lieux ou les temps. Or, d'une part, la V^e République respecte la règle selon laquelle la gestion des relations internationales est un attribut de l'exécutif. D'autre part, le principe fondamental du contrôle pesant sur l'ensemble des actes de l'exécutif et de la responsabilité de ses actes devant le Parlement est ici en partie respecté. En effet, la ratification par le Président de la République est un acte contresigné par les ministres responsables, lesquels doivent être regardés comme ayant endossé la responsabilité de la ratification. Parfois, même, cet acte est-il autorisé par le Parlement lui-même. De ce point de vue, le contrôle existe. Cependant, celui-ci est très imprécis et il s'évapore parfois lorsque le Président de la République a une conception presque patrimoniale de ses attributions. Ainsi, quand le Président et le Gouvernement négligent d'informer le Parlement, c'est tout le contrôle parlementaire qui disparaît. Dès lors, le déclin est constitué. Il infère de ce constat que l'attitude des acteurs diplomatiques influe

⁸⁸⁹Mac-Mahon nomma Jules Simon à la tête du Cabinet à condition qu'il laisse le Général Berthaut au ministère de la Guerre. A la suite de la démission de Jules Simon, Mac-Mahon écrit à Decazes pour le prier de rester ministre des Affaires étrangères dans le Gouvernement de Broglie. V. ZEVAES, Alexandre, *Au temps du seize-mai*, Paris : Editions des Portiques, 1932, pp. 104 et 118. Quand Emile Combes forme son ministère, Emile Loubet lui dit : « Laissez-moi Delcassé. Je m'entends bien avec lui », et, de fait, Delcassé reste ministre des Affaires étrangères. V. PRIOURET, Roger, *La République des députés*, Paris : Grasset, 1959, p. 169.

considérablement sur les pouvoirs du Parlement et que, par conséquent, la conclusion du déclin de l'institution parlementaire en matière de relations extérieures est à la fois relative et mouvante.

Cependant, quand bien même le comportement des agents de l'exécutif serait conciliant, cela ne signifie nullement que le Parlement dispose d'importants pouvoirs dans le domaine des relations internationales. Bien au contraire, nous avons vu que les pouvoirs du Parlement de la V^e République, comme ceux des autres parlements des régimes parlementaires, étaient assez réduits : le Parlement ne peut effectuer qu'un contrôle *a posteriori* sur les actes de l'exécutif et la pratique institutionnelle a montré le peu d'entrain de l'exécutif à collaborer avec lui afin de préserver son pré-carré. D'autres facteurs limitent encore le pouvoir du Parlement en matière de politique extérieure.

§ 2 - Les limites au pouvoir du Parlement en matière de traités

Trois limites apparaissent qui montrent une fois de plus la faiblesse du Parlement de la V^e République dans le domaine des conventions internationales. D'une part, le Parlement n'est appelé à connaître que d'un nombre limité de traités (A). D'autre part, s'agissant des traités pour lesquels il est compétent, le Parlement ne peut les examiner avec toute la latitude qu'il voudrait (B). Enfin, l'intégration dans la hiérarchie des normes de tous les traités nuit au pouvoir du Parlement (C).

A) La compétence d'attribution du Parlement

L'article 53, alinéa 1, de la Constitution dresse la liste des traités et accords qui ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi, c'est-à-dire ceux pour lesquels le Président de la République doit obtenir l'autorisation du Parlement avant ratification. Cette liste est limitative, ce qui signifie que tout traité ou accord ne rentrant pas dans le cadre de l'article 53, alinéa 1, peut être ratifié par simple décision du Président de la République. La compétence du Parlement apparaît donc limitée. Doit-on déduire de ce constat un déclin du pouvoir parlementaire en matière de relations extérieures ?

Selon Paul Durand, une réponse affirmative est indéniable. Il explique que le Parlement de la IV^e République devait approuver tous les traités, alors que désormais il ne peut plus intervenir dès lors que le traité relève du domaine réglementaire⁸⁹⁰. Le sort du Parlement de la V^e République serait vraiment incomparable avec celui de la IV^e, lequel aurait disposé d'un très large pouvoir en la matière.

On ne peut accepter telle analyse. En effet, toutes les recherches se rapportant à ce sujet notent une très grande continuité quant à l'influence du Parlement sur la ratification des traités. Ainsi, dans sa thèse, M. Luc Saïdj note-t-il que, dès la IV^e République, de nombreux accords en forme simplifiée étaient pris par l'exécutif, lesquels permettaient de contourner l'autorisation parlementaire de ratification⁸⁹¹. De même, M. Jean-Louis de Corail démontre-t-il que les Parlements des III^e et IV^e Républiques n'étaient pas mieux lotis que celui de la V^e. Ainsi, alors que l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 établit une liste de traités pour lesquels le Parlement doit autoriser la ratification assez semblable à celle de notre article 53, la pratique a dégagé une « interprétation restrictive ». Tous les traités relevant de catégories figurant dans l'article 8 n'ont pas été soumis aux Chambres, comme par exemple ceux réglant le problème des réparations de guerre⁸⁹². On est donc loin de la situation idyllique que semblait regretter Paul Durand.

Certes le Parlement de la V^e République intervient pour un nombre limité de traités et ces traités ne sont pas forcément, au regard de l'article 53, les plus importants. Quid des traités de non-agression, des traités d'alliance, d'assistance mutuelle ou d'arbitrage ? Ceux-ci ne sont pas soumis à l'approbation des Chambres alors que leur importance est très grande⁸⁹³. Cependant, d'abord, si l'interprétation de l'article 53 par les gouvernants a été relativement stricte, depuis 1981, celle-ci s'est considérablement assouplie et l'on peut même affirmer que « tous les grands traités politiques ont été soumis au Parlement » quand bien même ils ne

⁸⁹⁰DURAND, Paul, La décadence de la loi dans la constitution de la V^e République, *JCP*, éd. G., 1959, n° 1470, § 2. Dans le même sens CHANDERNAGOR, André, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris : Gallimard, coll. Idées, 1967, p. 22.

⁸⁹¹SAIDJ, Luc, *Le Parlement et les traités. La loi relative à la ratification ou à l'approbation des engagements internationaux*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1979, p. 66.

⁸⁹²DE CORAIL, Jean-Louis, Le rôle des Chambres en matière de politique extérieure, *RDP*, 1956, p. 780 sqq.

⁸⁹³SAIDJ, Luc, *Ibid.*, p. 129 sq.

relevaient pas de sa compétence aux termes de la Constitution⁸⁹⁴. La décision du Conseil constitutionnel *Blocage des prix* a même renforcé cette position, car le Conseil ne pourrait prononcer l'inconstitutionnalité d'une loi autorisant la ratification d'un traité qui n'entrerait pas dans le domaine de la loi dès lors que le Gouvernement y aurait consenti. Dès lors, la compétence du Parlement tient plus aux relations qu'entretiennent le Gouvernement et la majorité parlementaire qu'au texte même de la Constitution. De plus, les Parlements des Républiques précédentes ne se sont pas prononcés non plus sur ces traités alors que ceux-ci ont démontré, à cette époque, toute l'étendue de leurs implications⁸⁹⁵. On a même vu que tous les traités pouvant être considérés comme entrant dans la liste de ceux qui doivent être soumis aux Chambres avant ratification ne leur avaient pas été soumis. Au contraire, sous la V^e République, la stricte application des dispositions de l'article 53 a permis au Parlement d'intervenir plus souvent que celui de la IV^e République alors que sur un plan strictement textuel ses interventions auraient pu être moins nombreuses⁸⁹⁶. Au regard, donc, du passé, il n'y a pas de déclin du Parlement en matière diplomatique.

La restriction de l'intervention parlementaire à un nombre limité de traités constitue-t-elle une atteinte aux principes du régime parlementaire ? Là encore une réponse péremptoire est difficile à donner ; les principes de fonctionnement du régime parlementaire restent des grands principes généraux, et, en réalité, il faut examiner si les différentes situations rencontrées sont compatibles avec ces principes. Existe-t-il une règle d'intervention générale du Parlement pour toute matière ? Oui et non à la fois. Nous avons vu que le régime parlementaire s'accommodait fort bien, et même son esprit l'imposait-il, d'un découpage vertical des compétences. Le Parlement laisse le Gouvernement agir et lui donne les moyens de le faire. Il est donc tout à fait conforme aux règles du régime parlementaire que le Parlement n'intervienne pas à tout propos dans le jeu diplomatique. Seulement, il faut qu'il puisse contrôler l'action du

⁸⁹⁴V. ZOLLER, Elisabeth, *Droit des relations extérieures*, Paris : PUF, coll. Droit fondamental, 1^{ère} éd., 1992, p. 205 sqq.

⁸⁹⁵DE CORAIL, Jean-Louis, *Ibid.*, p. 783 ; PONDAVEN, Philippe, *Le Parlement et la politique extérieure sous la IV^e République*, Paris : PUF, coll. Travaux et recherches de l'université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris, série science politique, 1973, pp. 55 et 107 ; RAMBAUD, Patrick, *Le Parlement et les engagements internationaux de la France sous la V^e République*, *RGDIP*, 1977, p. 621.

⁸⁹⁶GUILLAUME, Michel, *L'influence des articles 34 et 37 sur le travail législatif et gouvernemental*, in Association française des constitutionnalistes, *Le domaine de la loi et du règlement*, Paris : Economica, Marseille : Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 2^e éd., 1981, p. 193 ; Rapport public du Conseil d'Etat, 1991, *Etudes et documents*, n° 43, Paris : La Documentation française, 1992, p. 16, note 1. C'est le Gouvernement qui décide si, pour ratifier un traité, il est nécessaire d'obtenir l'autorisation parlementaire, ce qui risque de priver le Parlement de son pouvoir.

Gouvernement ; le contrôle par l'autorisation de ratifier semble être un contrôle tout à fait opérant. De ce point de vue, les règles en vigueur sous la V^e République sont en harmonie avec les principes du parlementarisme. En revanche, ce qui nous apparaît moins conforme avec ces principes, c'est la technique de limitation de la compétence du Parlement par la reconnaissance d'une simple compétence d'attribution. Cela ne nous paraissait pas conforme avec les règles du parlementarisme lorsqu'il s'agissait de limiter la compétence législative du Parlement, cela nous semble toujours incompatible avec les règles de fonctionnement du régime parlementaire s'agissant des traités. En effet, le Parlement doit pouvoir à tout moment vouloir évoquer une affaire qui lui tient à coeur. Il doit pouvoir exprimer la volonté de se prononcer sur l'autorisation de ratifier n'importe quel traité, que celui-ci soit un traité de commerce, un traité qui engage les finances de l'Etat, un traité d'alliance ou tout autre traité⁸⁹⁷.

C'est seulement de ce point de vue que l'on peut parler d'un déclin du Parlement en matière de relations extérieures. Déclin au regard des règles du régime parlementaire et non au regard des situations passées. Mais, il nous faut immédiatement constater que ce type de déclin affecte l'ensemble des Parlements des différents régimes parlementaires dans la mesure où, dans l'ensemble des pays connaissant ce régime, l'autorisation parlementaire préalable à la ratification n'est exigée que pour un nombre limité de traités⁸⁹⁸.

La première limite au pouvoir du Parlement en matière de conventions internationales est donc une limite qui, à la lecture des règles du régime parlementaire, porte atteinte à ce que devrait être le pouvoir d'un Parlement dans le cadre du parlementarisme et, ce faisant, participe au déclin du Parlement. La deuxième limite, elle, n'entraîne pas une telle conséquence.

B) *L'interdiction du droit d'amendement*

⁸⁹⁷En sens contraire, Louis Michon estime que les Chambres ne doivent pouvoir intervenir que pour un nombre limité de traités. En effet, il considère que l'intervention parlementaire est justifiée dès lors que l'objet du traité est législatif, mais qu'elle ne s'impose aucunement lorsqu'il ne concerne que des mesures administratives. Il conclut de ce constat que, par esprit de « transaction », comme le souhaite le régime parlementaire, il est souhaitable que le Parlement ne s'exprime que s'agissant de la ratification de certains traités. MICHON, Louis, *Les traités internationaux devant les Chambres*, Paris : Marescq, 1901, p. 482 sqq.

⁸⁹⁸V. AMELLER, Michel, *Parlements. Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans 55 pays*, Paris : PUF, 2^e éd. augmentée et mise à jour, 1966, p. 357 sqq.

La deuxième limite au pouvoir du Parlement en matière de conventions internationales touche à l'un des droits les plus importants des parlementaires : le droit d'amendement. Dans ce domaine précis, le droit d'amendement est quasiment inexistant. Les parlementaires ne peuvent amender le texte même du traité qu'ils étudient (1), et, de plus, on leur conteste le droit d'amender le projet de loi autorisant la ratification du traité (2).

1 - L'interdiction d'amender le texte d'un traité

A l'image de ce qui se passait sous la Restauration s'agissant des lois ordinaires, les parlementaires ne disposent pas du droit d'amender un traité. Ce rapprochement permet de constater encore une fois que la compétence diplomatique est restée de façon très ferme un attribut de l'exécutif tandis que le pouvoir législatif s'est peu à peu partagé entre les institutions.

Cette interdiction d'amender le texte du traité en examen devant les Chambres a toujours été présente. Ainsi, pour ne s'en tenir qu'aux deux Républiques ayant précédé la nôtre, les règlements des assemblées sont-ils très clairs à ce sujet. Les deux règlements disposent qu'il n'est pas voté sur les articles du traité, et qu'il ne peut être présenté d'amendements à son texte⁸⁹⁹. Aujourd'hui, le règlement de l'Assemblée nationale dispose, en son article 128, que « lorsque l'Assemblée est saisie d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification, il n'est pas voté sur les articles contenus dans ces actes et il ne peut être présenté d'amendement ». Si le règlement du Sénat est formulé différemment, l'interdiction d'amender le traité y est tout aussi bien affirmée.

Cette restriction au droit d'amendement des parlementaires est-elle contraire aux principes du régime parlementaire et, partant, participe-t-elle au déclin du Parlement ? Nous ne le pensons pas. Le pouvoir de négocier un traité est un pouvoir de l'exécutif. Le Parlement s'immiscerait indûment dans la fonction exécutive s'il venait à négocier lui-même⁹⁰⁰. Or, si le Parlement amende le traité, cela revient à participer à la négociation, droit que les règles du régime parlementaire lui dénie. D'ailleurs la nature contractuelle du traité se concilierait mal avec des modifications subséquentes lors de l'examen parlementaire. C'est donc à bon droit

⁸⁹⁹La différence de formulation est vraiment mineure. Dans un cas, il est écrit « les articles du traité », dans l'autre, « les articles de ce traité ».

⁹⁰⁰Cf. p. 320 sqq.

que les parlementaires français ne peuvent amender le texte même du traité qu'ils examinent. Il n'y a pas de déclin sur ce point. En est-il de même s'agissant de l'interdiction d'amender le projet de loi autorisant la ratification ?

2 - L'interdiction d'amender le projet de loi autorisant la ratification

La question du droit d'amendement des parlementaires au projet de loi autorisant la ratification d'un traité qui leur est soumis a beaucoup été discutée. Sous la III^e République, déjà, les premières discussions eurent lieu. Mais, c'est surtout la IV^e République qui vit s'affronter sur ce point parlementaires d'un côté et Gouvernement de l'autre. A plusieurs reprises, les parlementaires déposèrent des amendements au projet de loi, ce qui leur permettait d'infléchir la politique extérieure menée par le Gouvernement et le Président de la République. Si la plupart d'entre eux furent repoussés, ils ne le furent pas comme contraires à la Constitution, mais pour des raisons d'ordre politique⁹⁰¹. Et même, certains de ces amendements furent adoptés ; M. Didier Maus cite le cas d'un amendement de MM. Lipkowski et Giscard d'Estaing contraignant le Gouvernement à présenter un projet de loi-cadre « définissant un ensemble de mesures permettant à la France d'entrer dans les meilleures conditions dans le Marché Commun »⁹⁰². A cette époque, donc, il est possible d'amender le projet de loi autorisant le Président de la République à ratifier un traité.

L'interprétation des textes est plus délicate sous la V^e République, ce qui entraîne une divergence de « jurisprudence parlementaire ». En effet, en décembre 1959, le Président de l'Assemblée nationale déclara irrecevable l'amendement de M. Hassan Gouled au projet de loi autorisant la ratification d'un accord franco-éthiopien sur le fondement de l'article 128 du règlement⁹⁰³. Tout amendement à un tel projet de loi était donc considéré comme irrecevable. Depuis lors, quelques rares amendements relatifs à de tels projets de loi ont toutefois été adoptés. Cependant, ils ont pu l'être grâce, soit à l'inattention du Président de l'Assemblée

⁹⁰¹DE CORAIL, Jean-Louis, Le rôle des Chambres en matière de politique extérieure, *RDP*, 1956, p. 809.

⁹⁰²V. MAUS, Didier, L'Assemblée nationale et les lois autorisant la ratification des traités, *RDP*, 1978, p. 1078.

⁹⁰³V. MAUS, Didier, *Ibid.*, p. 1080 ; SAIDJ, Luc, *Le Parlement et les traités. La loi relative à la ratification ou à l'approbation des engagements internationaux*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1979, p. 28 ; BAUFUME, Bruno, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 77, 1993, p. 177 sqq.

nationale, soit à celle du Gouvernement qui n'opposa pas l'irrecevabilité de l'article 41⁹⁰⁴. La règle est donc, en principe, l'impossibilité d'amender les projets de lois autorisant la ratification d'une convention internationale. Toutefois, le règlement du Sénat est interprété de façon beaucoup plus large que celui de l'Assemblée, ce qui peut permettre l'apparition d'éventuels problèmes de divergence de « jurisprudence ». Mais, quoi qu'il en soit, ces amendements sont rarissimes.

Faudrait-il favoriser l'interprétation minimaliste du Président de l'Assemblée nationale ou celle maximaliste du Sénat ? Pour répondre à cette question, il faut s'interroger sur la question de savoir quelle est l'interprétation la plus conforme aux règles ainsi qu'à l'esprit du régime parlementaire. La réponse est alors assez claire. Adopter un amendement au projet de loi autorisant la ratification d'une convention internationale peut, soit n'avoir aucune incidence sur le traité lui-même, soit en avoir une. Lorsque l'amendement atteint directement ou indirectement le traité, le Parlement empiète sur une attribution exécutive, la conclusion des traités. Une telle pratique n'est donc pas conforme aux règles du régime parlementaire. Dans l'autre hypothèse, l'amendement a pour objet, comme c'est le cas de l'amendement de MM. Lipkowski et Giscard d'Estaing de contraindre le Gouvernement à agir dans un sens déterminé en vue de mieux informer le Parlement. En soi, la privation de liberté que cela entraîne pour le Gouvernement est condamnable au regard des principes du parlementarisme. Mais il ne faut pas oublier que le Gouvernement dispose de tout un arsenal de moyens pour faire rejeter l'amendement. S'il ne parvient pas à obtenir son rejet, c'est, soit qu'il y consent, soit que cet amendement est adopté malgré lui ; dans un tel cas, s'il ne désire pas agir dans le sens déterminé par les Chambres, il doit en tirer les conséquences et accepter de se retirer.

Il nous faut donc conclure ce point en considérant que l'interdiction d'amender la convention internationale, soit directement, soit indirectement par la voie de la loi autorisant la ratification, est conforme aux règles du régime parlementaire. Partant, on ne pourra déduire de cette interdiction un déclin du Parlement de la V^e République. En revanche, les amendements n'ayant pas pour objet de modifier, même indirectement, la convention doivent, eux, pouvoir être discutés par les parlementaires. Il faut donc juger au cas par cas ces amendements. La

⁹⁰⁴V. MAUS, Didier, *Ibid.*, p. 1080 sqq. ; SAIDJ, Luc, *Ibid.*, p. 24 sqq. Au Sénat, c'est au Gouvernement qu'il appartient de soulever l'irrecevabilité, tandis qu'elle est soulevée d'office par le Président à l'Assemblée nationale.

pratique institutionnelle de la V^e République semble montrer que c'est bien ainsi que cela se passe. Ce faisant, il n'y a pas de déclin du Parlement sur ce point.

Enfin, la dernière limite au pouvoir du Parlement en matière de relations extérieures a trait à la place des traités au sein de la hiérarchie des normes.

C) Supériorité des traités sur les lois

Cette question sera ici examinée assez brièvement dans la mesure où de plus amples développements lui seront consacrés s'agissant de la législation communautaire⁹⁰⁵. Nous ne nous en tiendrons ici qu'à dresser le constat de la situation.

Jusqu'à il y a peu, les traités, et plus généralement l'ensemble des conventions internationales, pouvaient trouver à s'intégrer à différents niveaux de la hiérarchie des normes. Désormais, les conventions internationales se placent au-dessus des lois dans cette hiérarchie. Ce faisant, les lois sont soumises aux traités. Les lois doivent respecter les dispositions des traités à peine d'être rendues inopérantes à la suite de leur déclaration d'incompatibilité avec un traité. La norme adoptée par le Parlement est donc soumise à une norme qui lui est extérieure.

Pendant longtemps, les conventions internationales ne primaient sur les lois que si elles leur étaient postérieures. A défaut, c'était la loi, plus récente que la convention, qui devait s'appliquer⁹⁰⁶. Puis, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel en date du 15 janvier 1975 par laquelle ce dernier refuse d'examiner si la loi sur l'interruption volontaire de grossesse est contraire à la Convention européenne des droits de l'homme, les juridictions durent prendre en charge le contrôle de conventionnalité. Si la Cour de Cassation saisit très vite l'opportunité⁹⁰⁷, il fallut attendre 1989 pour que le Conseil d'Etat fasse effectivement prévaloir les dispositions de l'article 55 de la Constitution⁹⁰⁸. Depuis lors, de nombreuses jurisprudences

⁹⁰⁵Cf. infra., p. 374.

⁹⁰⁶Cass. Civ., 22 décembre 1931, *S.*, 1932, I, p. 257, concl. Matter, note Niboyet ; Conseil d'Etat, 15 mars 1972, Dame veuve Sadok Ali née Mécheri Zoulikha bent Mohamed, *Rec. CE*, p. 213 sq.

⁹⁰⁷Cass. Ch. Mixte, 24 mai 1975, Société des cafés Jacques Vabre, *D.*, 1975, p. 497, concl. Touffait ; *AJDA*, 1975, p. 567, note Boulouis.

⁹⁰⁸Conseil d'Etat, Ass., 20 octobre 1989, Nicolo, *Rec. CE*, p. 190, concl. Frydman ; LONG, Marceau, WEIL, Prosper, BRAIBANT, Guy, DELVOLVE, Pierre, et GENEVOIS, Bruno, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris : Sirey, coll. Droit public, 9^e éd., 1990, p. 748 sqq.

sont venues parfaire ce contrôle et, par exemple, le Conseil d'Etat eut à répondre à la question à laquelle le Conseil constitutionnel avait refusé de répondre⁹⁰⁹.

La soumission des lois aux traités constitue-t-elle une atteinte au pouvoir du Parlement et participe-t-elle ainsi au déclin du Parlement sous la V^e République ? Les traités prévalent sur les lois parce qu'ils se situent à un niveau plus élevé dans la hiérarchie des normes. Ce constat fait, il faut que réellement les traités priment ; si ce n'était pas le cas, la hiérarchie des normes ne serait qu'un concept vain, et l'anarchie pourrait régner. La V^e République, se contente de faire enfin application de cette règle. En cela, il ne peut y avoir de déclin du Parlement. En revanche, ce qu'il faut reconnaître c'est que le Parlement se voit soumis dans sa production normative à des normes auxquelles il peut n'avoir pas consenti. Si, comme nous le souhaitons précédemment afin que les véritables principes du régime parlementaire soient respectés, le Parlement pouvait se prononcer sur l'autorisation de ratifier tous les traités, la supériorité des traités sur la Constitution ne poserait aucun problème puisque le Parlement aurait participé à la confection des traités. Ainsi, si sa production normative normale, à savoir la loi, doit respecter les dispositions des traités, elle ne ferait que se soumettre à une autre production normative du Parlement⁹¹⁰. Malheureusement, le système constitutionnel de la V^e République ne permet pas au Parlement de connaître de l'ensemble des traités. Il faut donc conclure que la soumission de la loi à des traités dont le Parlement n'a pas pu consentir à la ratification constitue un indéniable déclin du pouvoir parlementaire.

Il ressort de ce qui précède que le pouvoir du Parlement de la V^e République en matière de relations extérieures est assez faible, et se résume, globalement, à un pouvoir d'approbation ou de désapprobation des engagements contractés par le Président de la République et le Gouvernement. Pour autant, ce n'est pas la faiblesse de ce pouvoir qui permet de conclure à un déclin du Parlement. En effet, tant les précédents constitutionnels que les principes théoriques de fonctionnement du régime parlementaire indiquent la faiblesse de tout Parlement en ce

⁹⁰⁹CE, Ass., 21 décembre 1990, Confédération nationale des associations familiales catholiques et autres, *Rec. CE*, p. 368 sq. ; CE, Ass., 21 décembre 1990, Association pour l'objection de conscience à toute participation à l'avortement et association des médecins pour le respect de la vie, req. n° 111.417. Le Conseil d'Etat jugea dans ces affaires que la législation française en matière d'interruption volontaire de grossesse était conforme à l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

⁹¹⁰Selon M. Georges Vedel, le traité « est, dans les très nombreux cas où le législateur intervient, l'expression de la volonté générale en matière internationale. La primauté du traité sur la loi interne ne fait pas échec dans l'ordre constitutionnel à la souveraineté de l'Assemblée nationale, elle n'est que l'organisation d'une conquête nouvelle du pouvoir législatif ». VEDEL, Georges, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 1949, p. 528.

domaine⁹¹¹. Cependant, trois limites au pouvoir parlementaire en matière de relations extérieures participent à un déclin du Parlement : il s'agit de l'absence de compétence de droit commun du Parlement pour autoriser la ratification des traités, de la supériorité, dans la hiérarchie des normes, des traités que le Parlement n'a pas autorisés à ratifier sur les lois et de la faiblesse de l'information des parlementaires en matière diplomatique. Ces trois atteintes au pouvoir du Parlement, lesquelles résultent en partie de la pratique et en partie des articles 53 et 55 de la Constitution, concourent au déclin du Parlement. Cependant, il faut noter que deux de ces atteintes affectent la totalité des Parlements des différents régimes parlementaires.

* * * * *

Il apparaît donc que le Parlement de la V^e République limite effectivement le contrôle qu'il fait peser sur le Gouvernement à un contrôle *a posteriori*. Ce faisant, il se conforme bien à ce que doit être son rôle dans un régime parlementaire. Pour autant, il ne faut pas déduire de cette harmonie que le Parlement de la V^e République ne subit aucun déclin quant à son activité de contrôle. On a pu voir, au contraire, que, dans les agencements des divers contrôles qu'il pouvait effectuer, de nombreuses améliorations pouvaient être apportées afin que la surveillance qu'il opère de l'activité gouvernementale soit effectivement au niveau des attributions de tout Parlement dans un régime parlementaire idéal.

Cependant, pour que ce contrôle soit effectif, il est nécessaire que le Parlement dispose d'une information à la fois claire et précise de la teneur de l'activité gouvernementale au sein de la conjoncture rencontrée.

⁹¹¹V. RAMBAUD, Patrick, Le Parlement et les engagements internationaux de la France sous la V^e République, *RGDIP*, 1977, p. 665 sqq.

Chapitre 2 - L'efficacité du contrôle suppose l'information du Parlement

En 1821, de Serre attaqua les membres de la Chambre des députés des départements de la façon suivante : « Comment pouvez-vous juger la politique européenne, les documents vous manquent »⁹¹². A travers cette apostrophe, c'est le problème de la réalité du contrôle que les Chambres peuvent faire peser sur le Cabinet qui est posé. En effet, au delà du principe même du contrôle des actes de l'exécutif par le Parlement, est posée la question de l'information du Parlement. Seule une information à la fois précise et complète du Parlement peut lui permettre d'exercer un véritable contrôle des actions gouvernementales, et même, de participer sereinement à la production législative. Le contrôle parlementaire se situant en aval de l'action gouvernementale, il va donc falloir que les députés et les sénateurs disposent d'une bonne information sur l'activité du Gouvernement qu'ils vont ensuite avoir à juger. L'information doit donc être préalable au contrôle.

Les différents aspects du contrôle parlementaire que nous avons étudiés dans les chapitres précédents ont tous supposé que le Parlement soit pleinement informé de l'action gouvernementale. S'agissant du contrôle des ordonnances de l'article 38, leur ratification par le vote d'une loi implique que le projet de loi relate l'ensemble des mesures prises par le Gouvernement par la voie de l'habilitation législative ainsi que les effets qu'elles ont pu produire et leurs effets attendus. Le contrôle budgétaire, lui, suppose une information beaucoup plus technique qui lui est transmise par le Gouvernement. La liste des documents budgétaires fournis tant pour l'examen des projets de lois de finances de l'année ou des projets de lois de finances rectificatives que pour l'étude des projets de lois de règlement est considérable ; elle s'est même allongée au fil du temps⁹¹³. Enfin, quant au contrôle de la politique extérieure menée par l'exécutif, elle s'effectue grâce à une information spécifique donnée par l'exécutif au Parlement.

En dehors des informations propres à chacun de ces contrôles, existent des modes d'information généraux. Parmi eux, on trouve des techniques déjà anciennes (Section 1) et

⁹¹²Cité par JOSEPH-BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris : Giard et Brière, 1904, p. 225 sq.

⁹¹³V. MESSAGE, Hervé, *L'Assemblée nationale et les lois de finances*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 3, 1996, pp. 44, 55 sqq. et 131 sqq. Nous ne reviendrons pas sur cette information spécifique, laquelle a déjà été largement étudiée sous différents aspects, lors des chapitres précédents.

d'autres plus récentes (Section 2). A travers ce découpage entre modes d'information anciens et modernes, point une approche nouvelle de l'information parlementaire.

Les premiers, comme les éléments spécifiques d'information sus-évoqués, reposent tous sur la bonne volonté du Gouvernement. Les renseignements connus du Parlement ne le sont que par la voie (et même parfois la voix) des membres du Cabinet. De ce fait, on a parfois pu douter de l'objectivité de cette information ainsi que de sa complétude⁹¹⁴. Et l'on a donc regretté le manque de moyens mis par le Parlement français au service du contrôle qu'il doit faire peser sur l'exécutif : manque d'effectifs spécialisés, manque de structures propres au contrôle par exemple⁹¹⁵. Ainsi, depuis déjà longtemps, le monopole dont dispose le Gouvernement quant à l'information fournie par le Conseil d'Etat est-il contesté⁹¹⁶.

Cependant, depuis quelques années, un effort a été consenti afin de parfaire l'information du Parlement. De nouveaux fonctionnaires parlementaires d'excellent niveau ont été recrutés afin de faire face à la demande d'explications des députés et sénateurs. De nouvelles structures ont été créées, des offices parlementaires, pour que le Parlement dispose enfin de sa propre structure d'information. Si bien que, désormais, l'information détenue par les parlementaires ne provient plus nécessairement des services gouvernementaux ou des membres du Gouvernement.

Si ces techniques nouvelles d'information constituent un réel effort tendant à améliorer le contrôle parlementaire de la politique du Cabinet, il ne faut pas pour autant accabler les modalités anciennes de ce contrôle de tous les vices. Leur intérêt est toujours important.

Section 1 - Les techniques d'information éprouvées

En dehors de la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement pour ses actes, les modes de contrôle de la politique générale du Cabinet qui sont le plus tôt apparus sont le droit de pétition, les commissions d'enquête et les questions. Apparues pour certaines au XIX^e siècle,

⁹¹⁴V. par exemple FABRE, Francis J., Remarques sur le contrôle parlementaire des finances publiques, *Rev. adm.*, 1971, p. 38.

⁹¹⁵ CHANDERNAGOR, André, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris : Gallimard, coll. Idées, 1967, pp. 63 et 170 sqq.

⁹¹⁶V. PREVOST-PARADOL, *La France nouvelle*, Paris : Michel Lévy, 11^e éd., 1871, p. 96.

pour d'autres au début du XX^e siècle, ces techniques ne doivent pas être considérées comme étant d'un autre âge. Elles répondent toujours au souci de permettre, par l'information du Parlement, un véritable contrôle de l'action gouvernementale. De plus, et cela est plus récent, il s'agit des modalités du contrôle parlementaire qui sont les plus connues de l'opinion publique, ce qui en fait une caisse de résonance dans le public. Par contre, il est vrai que tributaire de la bonne volonté du Gouvernement, ces contrôles sont affectés d'un vice important. Cependant, la médiatisation de ce contrôle permet de circonscrire ce vice. Une information par trop incomplète ou inexacte se verrait immédiatement contredite par d'autres renseignements tirés d'investigations menées nationalement ou internationalement. Le Gouvernement devrait alors en subir toutes les conséquences quant à sa crédibilité dans l'opinion.

Ces modalités du contrôle ne doivent donc pas être négligées ; elles doivent simplement faire l'objet d'une analyse empreinte de mesure quant à leur efficacité. Nous examinerons successivement le droit de pétition et les commissions d'enquête (§ 1), puis les questions adressées par les parlementaires aux ministres (§ 2).

§ 1 - Le droit de pétition et les commissions d'enquête

Si la première de ces techniques d'information est très largement méconnue (A), la seconde est mieux connue, mais elle fait l'objet de très nombreuses critiques (B).

A) Le droit de pétition

Droit méconnu, le droit de pétition est néanmoins un droit important dans tout régime démocratique (1). De plus, c'est du droit de pétition qu'est né le droit d'enquêter sur les actes du Gouvernement (2).

1 - L'importance du droit de pétition

La démocratie représentative souffre parfois de la déconnexion entre les élus et les électeurs. On reproche souvent aux premiers de ne pas s'intéresser suffisamment aux problèmes des seconds. Or, le droit de pétition est un moyen par lequel les électeurs peuvent attirer l'attention des élus sur une question en particulier ; il s'agit donc d'un élément essentiel de la

démocratie représentative, en ce qu'il permet de tisser des liens entre ces deux catégories de personnes⁹¹⁷. Les démocraties représentatives modernes ne reposent plus sur une vision particulièrement rigide de la souveraineté nationale. La montée en puissance du principe démocratique a impliqué la reconnaissance d'une plus grande place faite au peuple dans les institutions. Et cela s'est traduit, par exemple, par le raccourcissement de la durée des mandats électifs et par le développement de l'institution référendaire. Dans ce cadre d'une vision plus syncrétique des conceptions de la souveraineté, le droit de pétition, largement abandonné jusque là (a), a retrouvé, sous une nouvelle forme, droit de cité (b).

a) Le passé glorieux du droit de pétition

Ce droit de pétition est très ancien. En effet, dès le début du XIV^e siècle, les Chambres britanniques ont décidé de créer en leur sein un comité chargé de recevoir et d'examiner les pétitions adressées par les sujets britanniques, avant que celles-ci ne fassent l'objet d'une délibération des Chambres⁹¹⁸. En France, le titre premier de la Constitution du 3 septembre 1791 dispose que « la Constitution garantit pareillement, comme droits naturels et civils : (...) La liberté d'adresser aux autorités constituées des pétitions signées individuellement ». Depuis lors, ce droit a presque toujours été reconnu en France⁹¹⁹. Il n'est donc pas propre au régime parlementaire. Mais, c'est surtout dans le cadre de ce régime que ce droit de pétition suscite une attention plus particulière. En effet, il se pourrait alors qu'une pétition adressée aux Chambres entraîne la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement.

Ce droit de pétition a donc repris de la vigueur sous l'empire des Chartes constitutionnelles de 1814 et 1830. Ainsi, la première pétition reçue par la Chambre des députés des départements, sous la Restauration, fut celle de M^{elle} Robert, dont le père avait été arrêté pour avoir attaqué Decazes dans *Le Drapeau Blanc*. La commission chargée d'examiner cette

⁹¹⁷V. LASSALE, Jean-Pierre, Le droit de pétition dans l'évolution constitutionnelle française, *Annales de l'Université de Lyon*, 3^e série, Droit, Fascicule 22, 1962, p. 63.

⁹¹⁸V. GUIZOT, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, Paris : Didier, t. II, 1851, p. 344 sqq.

⁹¹⁹Le principe de l'existence du droit de pétition est repris dans les textes constitutionnels suivants : Constitution du 24 juin 1793, article 32 de la Déclaration des droits de l'Homme ; Constitution du 5 fructidor an III, article 364 ; Constitution du 22 frimaire an VIII, article 83 ; Charte du 4 juin 1814, article 53 ; Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, article 65 ; Charte du 14 août 1830, article 45 ; Constitution du 14 janvier 1852, article 45 ; Sénatus-consulte du 21 mai 1870, article 41. Les Constitutions des III^e, IV^e et V^e Républiques ne le mentionnent pas. Toutefois, il est reconnu, sous ces trois régimes, par les règlements des assemblées. Sur l'histoire du droit de pétition V. DUBOURG-LAVROFF, Sonia, Le droit de pétition en France, *RDV*, 1992, p. 1733 sqq.

pétition invita Decazes à s'expliquer, mais le ministre refusa⁹²⁰. La première pétition entraîna donc peu de conséquences. Il est intéressant de noter que cette pétition est adressée à la Chambre par une femme. En effet, celles-ci peuvent adresser des pétitions aux Chambres alors même qu'elles ne sont pas électrices. Il en est d'ailleurs de même des mineurs ou des étrangers⁹²¹. Le droit de pétition est en effet considéré comme un droit naturel, inaliénable, attaché à la personne. Selon Robespierre, « c'est le droit imprescriptible de tout être intelligent et sensible »⁹²².

Ce droit de pétition est donc, dès les débuts du régime parlementaire français, considéré comme un droit très important⁹²³. Ouvert à tous, il permet aux Chambres d'être informées par un citoyen d'un acte ou d'un fait imputable aux membres du Gouvernement. De ce point de vue, Guizot l'envisage comme un véritable droit d'initiative, laquelle n'appartient pas aux Chambres sous la Restauration, « puisqu'il a pour effet d'introduire, dans les Chambres, des questions que le gouvernement n'y a point portées et d'y amener une délibération dont le gouvernement n'imprime pas le mouvement »⁹²⁴. D'ailleurs, c'est bien ainsi qu'il fut interprété par les députés. En effet, de très nombreuses pétitions étaient signées d'un nom fictif, par un député souhaitant faire débattre la Chambre sur un point particulier de l'action gouvernementale⁹²⁵. Le droit de pétition rencontre alors un énorme succès. Cormenin signale qu'en l'espace de cinq années (1832-1836) 4504 pétitions furent déposées à la Chambre des députés⁹²⁶.

Toutefois, ce droit perd peu à peu de son importance, avant de réapparaître sous une autre forme.

⁹²⁰V. PONTEIL, Félix, *La monarchie parlementaire 1815-1848*, Paris : Armand Colin, 3^e éd., 1949, p. 64.

⁹²¹PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris : Loysel, rééd. 1989, 2 vol., p. 661 sq. Au Royaume-Uni, la règle fut fluctuante concernant les étrangers. V. ERSKINE MAY, Thomas, *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement*, trad. Joseph Delpech, Paris : Giard et Brière, 1909, t. II, p. 163.

⁹²²Cité par DUBOURG-LAVROFF, Sonia, *Le droit de pétition en France*, *RDP*, 1992, p. 1734.

⁹²³La Bourdonnaye disait du droit de pétition : « Il vous offre à chaque instant l'occasion d'exercer cette surveillance légale que la Charte vous a confiée comme la plus noble, la plus sacrée, la plus paternelle de vos attributions ». Cité par MICHON, Louis, *Le gouvernement parlementaire sous la Restauration*, Paris : LGDJ, 1905, p. 174.

⁹²⁴GUIZOT, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, Paris : Didier, t. II, 1851, p. 347.

⁹²⁵V. BASTID, Paul, *Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris : Sirey, 1954, p. 289.

⁹²⁶CORMENIN, *Questions de droit administratif*, Paris : Guyot et Scribe et Alex-Gobelet, t. III, 4^e éd., 1837, pp. 384-394.

b) *Le renouveau du droit de pétition*

Deux raisons expliquent principalement la perte d'importance du droit de pétition, laquelle s'est accompagnée, sous les trois dernières Républiques, de sa disparition du texte même de la Constitution. La première tient à la reconnaissance du droit d'initiative législative aux membres des Chambres, ainsi qu'à l'apparition de nouveaux modes de contrôle de l'action gouvernementale. Il devient alors plus aisé pour les parlementaires d'attirer l'attention de l'opinion et de contrôler le Gouvernement qu'auparavant⁹²⁷. Le droit de pétition ne sert donc plus à contourner une interdiction qui a, elle-même, disparu. Le droit de pétition avait connu son essor grâce au monopole de l'exécutif en matière d'initiative législative ; avec la disparition de la cause, disparaissent les effets. La seconde explication du déclin du droit de pétition tient à la modification du rôle avoué des parlementaires. Alors que, sous la Restauration, le lien entre élus et électeurs se résume presque exclusivement au jour de l'élection, celui-ci s'est renforcé sous les régimes suivants et particulièrement sous les trois dernières Républiques. Le député se considère bien souvent comme un élu d'une circonscription, il l'est d'ailleurs souvent en raison du cumul possible des mandats⁹²⁸. Il se doit d'améliorer la vie de ses concitoyens et, pour cela, n'hésite pas à intercéder en leur faveur⁹²⁹. Selon M. Jean-Claude Masclet, le député est à la fois l'« ambassadeur attitré des collectivités locales » et l'« avocat bénévole des intérêts privés des électeurs »⁹³⁰. Les citoyens, pour obtenir une faveur, ont donc plus intérêt à rencontrer

⁹²⁷V. LASSALE, Jean-Pierre, Le droit de pétition dans l'évolution constitutionnelle française, *Annales de l'Université de Lyon*, 3^e série, Droit, Fascicule 22, 1962, p. 86 sqq.

⁹²⁸Ainsi, en 1997, 92,5 % des députés cumulaient leur mandat avec un mandat local. De même, 235 sénateurs détenaient un mandat municipal (soit 73 %) ; 135, un mandat départemental (soit 42 %) ; et, 31, un mandat régional (soit 10 %). Notons que, parmi ceux-ci, 170 étaient maires, 79 membres d'un exécutif départemental et 13 membres d'un exécutif régional.

⁹²⁹Ce rôle « d'assistante sociale » rempli par le parlementaire dans sa circonscription a souvent été établi et dénoncé. V. par exemple : TARDIEU, André, *La Révolution à refaire*, t. II, *La profession parlementaire*, Paris : Flammarion, 1937, p. 275 sqq. ; MUSELIER, François, *Regards neufs sur le Parlement*, Paris : Le Seuil, coll. Peuple et Culture, 1956, p. 146 ; CHANDERNAGOR, André, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris : Gallimard, coll. Idées, 1967, p. 150 sqq. ; BIRNBAUM, Pierre, HAMON, Francis, et TROPER, Michel, *Réinventer le Parlement*, Paris : Flammarion, coll. La rose au poing, 1977, p. 30 sqq. ; BELORGEY, Jean-Michel, *Le Parlement à refaire*, Paris : Gallimard, coll. Le débat, 1991, p. 88 sqq. Selon Robert Buron, il s'agit même de la principale fonction du parlementaire. V. BURON, Robert, *Le plus beau des métiers*, Paris : Plon, 1963, p. 22. Un sondage réalisé par la Sofres du 19 au 24 avril 1985 indique, de la même façon, que les citoyens voient en « leur » député bien plus un médiateur ou une assistante sociale qu'un législateur ou un contrôleur de l'action gouvernementale. En effet, seulement 24 % d'entre eux envisageraient de s'adresser à lui pour lui faire connaître leur position sur une question ou un problème d'intérêt général ; tandis que 32 % iraient le voir pour un problème d'emploi, 23 % s'agissant d'une difficulté avec la sécurité sociale ou une administration ou 9 % l'obtention d'un logement. V. PARODI, Jean-Luc, et PLATONE, François, *Les perceptions de l'Assemblée nationale dans l'opinion publique*, Colloque des 21 et 22 novembre 1985, dactyl., p. 29.

⁹³⁰MASCLET, Jean-Claude, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 61, 1979, p. 190 sqq.

personnellement le député qu'ils considèrent comme étant celui de leur circonscription, plutôt que d'adresser une pétition écrite à l'Assemblée nationale, laquelle sera vraisemblablement transmise avec plus de retard au ministre compétent et sans appui particulier.

Il découle de tout ceci un véritable déclin du droit de pétition. M. Jean Gicquel relève ainsi dans sa thèse qu'aucune pétition n'a été discutée en séance publique depuis 1914⁹³¹. Certes, depuis lors, trois pétitions furent examinées en séance publique à l'Assemblée nationale en 1977 et deux au Sénat en 1978 et 1982, mais cela reste exceptionnel⁹³². De la VI^e à la X^e législature incluse, il n'y eut que 874 pétitions enregistrées à l'Assemblée nationale et encore ce nombre n'atteint-il que 216 si l'on ne prend en compte que les trois dernières législatures. Néanmoins, ce déclin ne peut toucher l'institution parlementaire elle-même dans la mesure où c'est parce que le Parlement a acquis des pouvoirs supplémentaires que ce déclin du droit de pétition a eu lieu. De plus, le droit de pétition a été réintroduit dans notre système institutionnel sous une autre forme.

En effet, comment concevoir l'institution du Médiateur de la République sinon comme l'institution chargée d'examiner les requêtes des citoyens ? Les compétences que lui attribuent les lois du 3 janvier 1973 et du 24 décembre 1976 font réellement de lui un intercesseur entre l'administration, d'une part, et les citoyens, d'autre part. Le rôle du droit de pétition est donc rempli par les réclamations qui lui sont adressées. La filiation entre les deux systèmes apparaît encore de façon plus importante quand on examine le mode de saisine du Médiateur de la République. D'une part, en effet, les parlementaires, saisis d'une réclamation par l'un de leurs « administrés », ont la faculté de saisir le Médiateur s'ils estiment que la requête est justifiée et mérite l'intervention du Médiateur ; ainsi les parlementaires se déchargent-ils de cette fonction au profit d'une autre institution⁹³³. D'autre part, les pétitions adressées aux Chambres peuvent également être transmises au Médiateur de la République par le Président de l'Assemblée

⁹³¹GICQUEL, Jean, *Essai sur la pratique de la V^e République, Bilan d'un septennat*, Paris: LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 33, 1968, mise à jour 1977, p. 345.

⁹³²V. AVRIL, Pierre, et GICQUEL, Jean, *Chronique constitutionnelle française*, 15 septembre 1977 - 15 novembre 1977, *Pouvoirs*, n° 4, 1978 ; *Pouvoirs*, n° 9, 1979 ; *Pouvoirs*, n° 24, 1983.

⁹³³Le filtrage est parfois soumis à des pressions de la part des électeurs sur leurs élus afin que leur réclamation soit transmise effectivement au Médiateur. V. PINAY, Antoine, Quelques réflexions sur l'institution du médiateur, *Rev. adm.*, 1973, p. 616 ; VERRIER, Patrice, Le Médiateur, *RDP*, 1973, p. 970. Un système identique existe au Royaume-Uni avec le « commissaire parlementaire pour l'administration, lequel est saisi des plaintes des citoyens par l'intermédiaire des membres de la Chambre des Communes. V. LERUEZ, Jacques, *Le système politique britannique depuis 1945*, Paris : Armand Colin, coll. Cursus, 1994, p. 21 sqq.

concernée, sur demande d'une commission permanente. Cependant, force est de reconnaître que les députés utilisent fort peu cette prérogative puisque, sur les 216 pétitions enregistrées de 1986 à 1997, seules six d'entre elles furent transmises au Médiateur, soit 2,8 %⁹³⁴.

Il résulte de ce qui précède que, si le droit de pétition a perdu de son importance d'un strict point de vue formel, cette perte de consistance a très largement été comblée par la création d'une nouvelle autorité administrative indépendante, le Médiateur de la République. Si donc, statistiquement, le droit de pétition semble être tombé en désuétude, ce qui aurait fait disparaître ce type de contrôle, il faut bien convenir qu'il n'en est rien. Ce contrôle s'est transformé au fil du temps, mais il existe bel et bien. On ne peut même pas invoquer l'argument selon lequel le Parlement aurait été dépossédé de ce contrôle au profit du Médiateur, d'une part, car ce sont encore les parlementaires qui filtrent les réclamations en saisissant le Médiateur, et, d'autre part, car les parlementaires exercent toujours des démarches au profit de leurs électeurs qui rendent inutiles les pétitions. Le droit de pétition demeure donc un droit important, même s'il ne recouvre plus la même forme. De plus, c'est de ce droit qu'est né le droit d'enquête, ce qui renforce encore son autorité.

2 - Du droit de pétition au droit d'enquête

Le droit de pétition bénéficie, en effet, d'une influence considérable sur les institutions. A l'origine du droit d'initiative selon Guizot, il est aussi à l'origine des commissions d'enquête.

Lorsque les citoyens adressent une pétition à une assemblée parlementaire, cette pétition n'est pas examinée directement par la Chambre ; celle-ci est analysée par quelques-uns de ses membres, en comité restreint, pour déterminer quelle suite il convient de lui donner : soit la rejeter directement, soit la transmettre au ministre concerné, soit, enfin, ouvrir un débat en séance plénière sur le sujet. Avant la création des commissions permanentes⁹³⁵, les Chambres devaient donc, dans un tel cas, créer spécialement un comité ou une commission chargé d'examiner le bien fondé de la pétition. Pour ce faire, ce comité ou cette commission procédait

⁹³⁴V. Annexe 4.

⁹³⁵Cf. supra., p. 171.

à une véritable enquête afin d'établir la réalité des faits allégués dans la pétition. C'est donc ainsi que sont nées les premières commissions d'enquête sous la Restauration⁹³⁶.

Désormais, sous la V^e République, les pétitions ne donnent plus lieu à la création d'une commission d'enquête s'agissant de leur examen. Celles-ci sont renvoyées à la commission des Lois dans chacune des deux assemblées⁹³⁷. Cette commission ne peut pas décider de la renvoyer à une commission d'enquête ; les commissions permanentes n'ont pas le pouvoir de créer des commissions d'enquête. Par contre, elle peut décider de renvoyer la pétition devant la Chambre. Dans ce cas, la Chambre pourra décider s'il convient de créer spécialement une commission d'enquête sur l'affaire évoquée dans la pétition. Mais il est bien évident que les commissions des lois procèdent à un examen succinct de la véracité de faits allégués pour conclure au classement sans suite, à la saisine du ministre concerné, à la saisine du Médiateur, ou à la saisine de la Chambre ; elles doivent donc procéder à une légère enquête.

Le droit de pétition a donc fait naître l'enquête, laquelle est un droit naturel pour quiconque veut se former une opinion exacte et éclairée de certains faits. Sous la V^e République, ce droit de pétition s'est transformé, mais il n'a pas perdu d'intensité. Au contraire, si les commissions d'enquête se sont peu transformées depuis 1958, elles ont perdu presque tout pouvoir.

B) Les commissions d'enquête

Alors que les commissions d'enquête sont l'un des éléments du contrôle parlementaire les plus connus de l'opinion, celles-ci se sont trouvées, par rapport à leurs homologues de la III^e République notamment, affaiblies sous la V^e République. Leur faiblesse se situe à un double niveau : d'une part, leur statut en fait un mode de contrôle tout à fait secondaire (1), et, d'autre part, leurs attributions sont très limitées (2).

1 - Un statut peu enviable

⁹³⁶V. JOSEPH-BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris : Giard et Brière, 1904, p. 247 ; MARX, Pierre, *L'évolution du régime représentatif vers le régime parlementaire de 1814 à 1816*, Thèse Paris : Arthur Rousseau, 1929, p. 203 sqq. ; BASTID, Paul, *Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris : Sirey, 1954, p. 295 sqq.

⁹³⁷Règlement de l'Assemblée nationale, article 148, § 2 ; Règlement du Sénat, article 88, § 2.

Ce statut des commissions d'enquête nous semble peu enviable pour deux raisons. En premier lieu, la désaffectation des constituants pour ce mode de contrôle fut telle qu'il ne figure pas dans la Constitution du 4 octobre 1958 (a). Ensuite, les parlementaires ne peuvent constituer de commissions d'enquête qu'avec difficulté (b).

a) Une disparition volontaire

Nulle part dans la Constitution de la V^e République il n'est fait mention des commissions d'enquête ; il faut attendre l'ordonnance 58-1100 relative aux assemblées parlementaires pour que leur existence soit établie. Symboliquement, ce rejet hors du texte constitutionnel n'est pas innocent. Les commissions d'enquête des Républiques précédentes, dotées de nombreux pouvoirs, sont apparues aux constituants comme étant de véritables instruments du régime d'assemblée qu'ils voulaient à tout prix éviter. Cependant, il ne faut pas tirer de cette absence du texte constitutionnel des conclusions hâtives. En effet, à aucun moment, dans l'histoire constitutionnelle française, on ne trouve dans le texte même des constitutions le terme de commissions d'enquête. Parfois, il est fait mention de l'existence possible d'un comité secret⁹³⁸, d'un comité général⁹³⁹, voire d'un comité général et secret⁹⁴⁰. Toutefois, il n'est pas évident que ces expressions désignaient les commissions d'enquête ; il pouvait tout aussi bien s'agir de commissions parlementaires chargées d'une activité législative et non d'une activité de contrôle. Il ne faut donc pas conclure de l'absence des commissions d'enquête du texte de la Constitution de 1958 un déclin de ces commissions puisque les autres textes constitutionnels ne les mentionnent pas non plus, alors que les commissions d'enquête des III^e et IV^e Républiques étaient dotées de pouvoirs importants.

Les commissions d'enquête se sont donc formées, soit de façon pratique, sans aucun texte, comme sous la Restauration, soit sur la base du règlement des Assemblées. Ainsi, la première véritable enquête⁹⁴¹ fut ordonnée par la Chambre des députés le 14 juin 1828. Il s'agissait de décider la mise en accusation des ministres du cabinet Villèle devant la Chambre

⁹³⁸Constitution du 27 octobre 1946, article 10.

⁹³⁹Constitution du 3 septembre 1791, Titre III, Chapitre III, section 2, article 2.

⁹⁴⁰Constitution du 5 fructidor an III, article 66.

⁹⁴¹Nous excluons, ici, les enquêtes sommaires réalisées afin d'examiner la réalité des faits évoqués dans une pétition. Sur ce point, cf. supra p. 349.

des pairs⁹⁴². Sous la V^e République, c'est l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 qui les institue et les règlements des Assemblées ne font qu'exploiter le droit qui leur est ainsi conféré. Cette ordonnance prévoyait à l'origine deux types de commissions : les commissions d'enquête, à proprement parler, et les commissions de contrôle. Ces dernières avaient pour objet de recueillir des éléments d'information sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales. Désormais, depuis une loi du 20 juillet 1991, ce rôle est dévolu aux commissions d'enquête, lesquelles sont les seules à demeurer.

A l'occasion de cette loi, de nombreux aspects du statut des commissions d'enquête ont été modifiés, notamment en ce qui concerne les modalités de leur constitution. Toutefois, la faiblesse des commissions d'enquête n'a pas pour autant disparu.

b) Une création difficile

Les commissions d'enquête et de contrôle, comme les seules commissions d'enquête actuelles, ne peuvent être créées que par le vote d'une résolution. Dès cette affirmation contenue dans l'ordonnance du 17 novembre 1958, apparaît l'ambiguïté et le problème d'efficacité de ce type de contrôle. En effet, la proposition de résolution ayant pour objet de constituer une commission d'enquête doit, avant d'être soumise à l'approbation des parlementaires, être inscrite à l'ordre du jour. Or, les dispositions de l'article 48 de la Constitution sont nettement favorables au Gouvernement. Ainsi, un Gouvernement pourrait surcharger l'ordre du jour des assemblées afin d'éviter l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête⁹⁴³. Fort heureusement, la révision constitutionnelle du 4 août 1995 permet de contourner cet obstacle puisque les parlementaires disposent désormais de la faculté de fixer l'ordre du jour d'une séance par mois.

Mais c'est alors qu'apparaît un second obstacle, plus important encore. En effet, inscrite à l'ordre du jour des assemblées, la proposition de résolution va faire l'objet d'un débat et d'un vote en séance. Or, la logique majoritaire, essentiellement à l'Assemblée nationale, va souvent avoir pour effet de rejeter les propositions qui pourraient mettre le Gouvernement dans l'embarras. De fait, les commissions d'enquête créées ont visé soit des faits s'étant produits

⁹⁴²BEGOUIN, Pierre, *Les commissions d'enquête parlementaire*, Thèse Paris : Domat-Montchrestien, 1931, p. 45.

⁹⁴³V. CHANDERNAGOR, André, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris : Gallimard, coll. Idées, 1967, p. 78 sq.

sous un précédent Gouvernement, soit des faits ne pouvant pas atteindre le Gouvernement dans son intégrité⁹⁴⁴.

La faiblesse des commissions d'enquête et ainsi la plus grande immunité des Gouvernements étaient encore renforcées par l'ordonnance n° 58-1100. Celle-ci prévoyait que les commissions d'enquête et de contrôle étaient composées au scrutin majoritaire. La conséquence en était très simple : les commissions pouvaient être entièrement composées de parlementaires soutenant le Gouvernement⁹⁴⁵. Toutefois, les parlementaires adoptèrent d'eux-mêmes une attitude plus conforme aux principes démocratiques en désignant les membres de ces commissions au scrutin proportionnel⁹⁴⁶. La loi du 20 juillet 1991 a entériné cette pratique. Ce mode de composition des commissions d'enquête garantit certes toujours la majorité aux partisans du Gouvernement lorsque celui-ci dispose d'une majorité absolue, mais il est plus démocratique et permet un meilleur contrôle en associant l'opposition aux travaux de la commission.

Il s'ensuit que les commissions d'enquête ne constituent pas un mode de contrôle de l'action gouvernementale particulièrement efficace. Il convient, cependant, de noter que les commissions d'enquête peuvent procéder à des auditions publiques et même, depuis 1991, le principe consiste en la publicité des travaux des commissions⁹⁴⁷. Dans ce cadre, la diffusion par la presse, notamment audiovisuelle, de ces travaux peut concourir à l'amélioration de ce procédé de contrôle. En effet, cela peut permettre à la fois de rendre plus crédible l'activité des parlementaires⁹⁴⁸ et d'éviter que l'attitude des parlementaires à l'égard des personnes interrogées, notamment des ministres, soit trop empreinte de bienveillance partisane. Ainsi, par exemple, les travaux de la mission parlementaire sur le Rwanda, diffusés en direct sur LCI, ont

⁹⁴⁴Ainsi, par exemple, la commission d'enquête sur l'affectation de fonds à la recherche pétrolière date-t-elle de 1983 et celle sur le Crédit lyonnais de 1994. Même la mission d'information, structure *ad hoc* mais proche de la commission d'enquête, sur les faits survenus au Rwanda ne fut-elle créée qu'en 1997 alors que les rumeurs quant à des comportements condamnables commis par l'armée française datent de 1993. Les seules hypothèses dans lesquelles des commissions d'enquête ont été créées quoi qu'elles risquaient de porter ombrage au Gouvernement sont celles créées à l'initiative du Sénat lorsqu'il se trouvait en opposition avec l'Assemblée nationale et le Gouvernement. On citera, à titre d'exemple, la commission d'enquête sur l'admission de Georges Habache sur le territoire français en 1992.

⁹⁴⁵Au moins à l'Assemblée nationale.

⁹⁴⁶V. DUPAS, Alain, CAHOUA, Paul, CHABORD, Olivier, et BLOCH, Jean-Pierre, *Les commissions à l'Assemblée nationale*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, 1992, p. 68.

⁹⁴⁷La publicité des travaux des commissions permanentes est également organisée, depuis 1988 à l'Assemblée nationale, et 1990 au Sénat.

⁹⁴⁸La qualité des rapports des commissions d'enquête est souvent vantée dans les médias.

témoigné d'une certaine virulence des membres de la commission à l'endroit des anciens membres du Gouvernement auditionnés, quelle que soit leur appartenance politique. Le principal défaut adressé aux commissions d'enquête est, en effet, que les enjeux du contrôle parlementaire font souvent place à un débat uniquement partisan, ce que la publicité des travaux peut atténuer. Si la situation était un peu différente sous la III^e République, étant donné la structure partisane de l'époque, il nous faut néanmoins relever que les commissions d'enquête ont toujours été l'objet d'une lutte partisane. Ainsi, peut-on constater avec André Tardieu que l'on réclamait plus souvent l'institution d'une commission d'enquête pour renverser un Gouvernement que pour déterminer les culpabilités et les fautes commises dans les affaires examinées⁹⁴⁹. Les commissions d'enquête de l'époque connaissaient donc elles-aussi un véritable problème de structure et d'efficacité. On relève encore le cas d'une commission d'enquête chargée d'examiner la gestion de M. Pelletan au ministère de la Marine qui n'a jamais été convoquée par son président, Georges Clémenceau, et n'a ainsi jamais pu travailler⁹⁵⁰.

Toutefois, on constitua, sous la III^e République, de nombreuses commissions d'enquête qui ne pourraient plus être créées de nos jours. En effet, il existe une grande différence entre les deux régimes quant à la conception du rôle de ces commissions par rapport au pouvoir judiciaire.

2 - L'interdiction faite aux commissions d'enquête d'intervenir dans le domaine judiciaire

L'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative aux assemblées parlementaires interdit aux commissions d'enquête d'empiéter sur les attributions du pouvoir judiciaire⁹⁵¹. En effet, il ne peut être constitué de commissions d'enquête sur des faits faisant l'objet de poursuites judiciaires et, si une telle commission est déjà formée lorsqu'est ouverte une information judiciaire, elle doit immédiatement cesser ses travaux.

⁹⁴⁹TARDIEU, André, *La Révolution à refaire*, t. II, *La profession parlementaire*, Paris : Flammarion, 1937, p. 343 sqq.

⁹⁵⁰V. JOSEPH-BARTHELEMY, *Le gouvernement de la France. Tableau des institutions politiques, administratives et judiciaires de la France contemporaine*, Paris : Payot, nouvelle édition entièrement refondue, 1939, p. 114.

⁹⁵¹Il faut noter que cette interdiction n'intéressait que les commissions d'enquête et non les commissions de contrôle. Ainsi, le Sénat put-il créer, en 1973, une commission de contrôle sur l'incendie du C.E.S. Pailleron. V. AVRIL, Pierre, *Les innovations sénatoriales, Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 115.

La situation était tout autre sous la III^e République. Les commissions, d'une part, ont été dotées de pouvoirs judiciaires par la loi, et, d'autre part, elles ont pu enquêter parallèlement à un juge, sur les mêmes faits. La Chambre des députés a parfois accepté, à la demande d'un ministre, de ne pas constituer de commission d'enquête sur une affaire dont la justice avait été préalablement saisie (ce fut le cas par exemple pour l'affaire Oustric en novembre 1930). Mais ceci reste exceptionnel. D'ailleurs, dans l'affaire du Panama, le procureur général Quesnay de Beaurepaire, ayant refusé de communiquer à la Chambre le dossier d'instruction, fut remplacé et le ministre fit procéder à la communication du dossier⁹⁵². Malgré les graves inconvénients que cela pouvait engendrer notamment quant à la publicité de l'enquête, la majorité des auteurs convenait qu'il était impossible de demander au Parlement de ne pas se saisir d'une affaire dont la justice s'était déjà saisie⁹⁵³. Et même, Eugène Pierre ne s'interroge pas sur la question de savoir si la Chambre doit cesser son enquête dès lors qu'un tribunal est saisi des mêmes faits, mais au contraire si c'est le tribunal qui doit surseoir à statuer ; il conclut tout de même par la négative à sa question⁹⁵⁴.

La possible intervention du Parlement dans le domaine judiciaire par l'intermédiaire des enquêtes qu'il réalise n'est pas systématiquement contraire aux principes du régime parlementaire. Le régime parlementaire est un régime de séparation des pouvoirs, certes souple, mais de séparation. Le Parlement ne doit pas empiéter sur les attributions des autres pouvoirs. S'il le faisait, nous nous trouverions alors dans un régime d'assemblée. Il ne doit pas réaliser les choix qui incombent au pouvoir exécutif ; il ne doit pas, non plus, se substituer à la justice. Selon Léon Duguit, « le pouvoir d'enquête dérive du pouvoir de contrôle. Il ne peut avoir plus d'étendue que lui. La chambre surveille le fonctionnement de tous les services publics, sous la sanction de la responsabilité ministérielle ; mais elle ne peut faire ni par elle-même ni par ses commissions des actes rentrant dans la compétence des fonctionnaires attachés à ces services » (...) Ainsi, « une chambre peut parfaitement nommer une commission d'enquête chargée d'examiner comment fonctionne un service judiciaire qui est un service public. Mais cette

⁹⁵²BEGOUIN, Pierre, *Les commissions d'enquête parlementaire*, Thèse Paris : Domat-Montchrestien, 1931, p. 152 sq.

⁹⁵³V. par exemple MICHON, Louis, *Des enquêtes parlementaires. Etude de droit constitutionnel*, Paris : Arthur Rousseau, 1890, p. 88 sqq. Mais, cet auteur considère que les commissions d'enquête ne doivent pas se substituer aux juges. Si elles peuvent réaliser une enquête sur une affaire ayant donné lieu à des poursuites, c'est parce que le but des deux enquêtes est totalement différent. Si les commissions d'enquête entendaient punir des coupables, elles seraient contraires au principe de la séparation des pouvoirs.

⁹⁵⁴PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris : Loysel, rééd. 1989, 2 vol., p. 679 sqq.

commission d'enquête ne pourra faire aucun acte d'ordre judiciaire, adresser aucune injonction aux magistrats, ne pourra toucher aux décisions prises par les magistrats, par exemple aux décisions d'un juge d'instruction »⁹⁵⁵. Dès lors que la commission d'enquête se contente d'examiner la gestion d'un service public ou s'efforce de rassembler des informations sur des faits sans rechercher de coupables, on peut considérer qu'elle ne contrevient pas aux règles de la séparation des pouvoirs et, partant, aux règles du régime parlementaire. Dès lors que l'enquête parlementaire est parallèle à celle menée par la justice, la commission devrait pouvoir fonctionner.

Cependant, cette distinction théorique risque d'être fort délicate à appliquer ; Léon Duguit lui-même en convenait⁹⁵⁶. Les risques sont grands de voir la commission d'enquête s'immiscer dans le domaine judiciaire. Que faudrait-il décider si la justice concluait à la culpabilité d'un individu et que la commission d'enquête concluait, elle, que les faits qui lui sont reprochés ne sont pas établis ? La situation serait alors rendue inextricable. La logique parlementariste, plus que ses règles, tend donc à considérer qu'il est plus sage que les commissions d'enquête n'interviennent pas dans une affaire dont la justice se saisit⁹⁵⁷. De ce point de vue, on ne peut donc pas parler d'un déclin du Parlement et de ces commissions d'enquête.

Bien sûr cela ne signifie pas que la situation actuelle soit la panacée. Au contraire, l'interdiction pour les commissions d'enquête d'examiner des faits donnant lieu à une information judiciaire devrait être accompagnée d'une autre mesure : la suppression du lien hiérarchique entre le ministre de la Justice et le parquet. En effet, à l'heure actuelle, il résulte de l'ensemble du droit positif que le Garde des Sceaux peut s'opposer à toute constitution d'une commission d'enquête par les assemblées parlementaires en faisant ouvrir une information judiciaire sur les mêmes faits⁹⁵⁸.

⁹⁵⁵DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Fontemoing, 2^e éd., 1924, t. IV, p. 394.

⁹⁵⁶DUGUIT, Léon, *Ibid.*, p. 399 sq.

⁹⁵⁷V. COMBOTHECRA, Xénocrate-Spiridon, *Essai sur le régime parlementaire*, Paris : Larose et Forcel, 1889, p. 97 ; BIAYS, Philippe, *Les commissions d'enquête parlementaire*, *RD*, 1952, p. 443 passim. En sens contraire : COUSTIS DE LA RIVIERE, Gérard, *Les commissions parlementaires d'enquête et la séparation des pouvoirs*, Thèse Rennes : G. Vatar, 1926, p. 91 sqq.

⁹⁵⁸V. BIDEGARAY, Christian, et EMERI, Claude, *Vie et droit parlementaires*, *RD*, 1973, p. 1655. Pour une appréciation totalement différente V. CHANTEBOUT, Bernard, *La Constitution française. Propos pour un débat*, Paris : Dalloz, coll. *Connaissance du droit*, 1992, p. 87.

Le droit applicable aux commissions d'enquête sous la V^e République ne leur est pas particulièrement favorable. Celles-ci sont des structures ne permettant pas un contrôle efficace de l'action gouvernementale⁹⁵⁹. Leur faiblesse est éclatante au regard des commissions d'enquête du Congrès américain. Cependant, si sur le principe du contrôle, il est nécessaire de renforcer ces commissions afin que les principes de fonctionnement du régime parlementaire soient véritablement respectés, à savoir un contrôle incessant et efficace de l'action gouvernementale, il ne faut pas se référer aux commissions du passé pour déduire le déclin des commissions d'enquête sous la V^e République. Ces commissions ne remplissaient pas leur rôle de contrôle à proprement parler et elles agissaient dans un domaine où elles n'auraient pas dû intervenir au regard des règles du régime parlementaire. Le seul aspect du déclin des commissions d'enquête sous la V^e République concerne la faiblesse du contrôle qu'elles font peser sur le Gouvernement ; cette faiblesse ayant pour origine le principe majoritaire. On verra plus loin que, pour revaloriser ces commissions d'enquête, il serait bon de revoir la place réservée à l'opposition en leur sein⁹⁶⁰.

Le droit de pétition et les commissions d'enquête sont les deux instruments les plus anciens du contrôle parlementaire. Ce sont aussi des modes de contrôle qui ont, soit peu à peu disparu, soit doivent se transformer afin de rester, ou plus exactement de devenir, efficaces. Cette transformation, la technique des questions parlementaires l'a déjà subie. Cependant, leur efficacité reste limitée.

§ 2 - Les questions

Les questions des parlementaires aux membres du Gouvernement sont l'un des traits les plus essentiels du parlementarisme. Georges Burdeau considérait que « à travers des questions, c'est tout l'esprit du parlementarisme qui se révèle »⁹⁶¹. Si cette affirmation est exacte, il faut bien reconnaître que le parlementarisme français se montre peu favorable au Parlement. Sous la V^e République, ces questions connaissent un succès grandissant tant auprès des

⁹⁵⁹V. BIRNBAUM, Pierre, HAMON, Francis, et TROPER, Michel, *Réinventer le Parlement*, Paris : Flammarion, coll. La rose au poing, 1977, p. 196.

⁹⁶⁰Cf. infra., p. 503.

⁹⁶¹Préface à la thèse de AMELLER, Michel, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 6, 1964 ; cité par AMELLER, Michel, *L'heure des questions au Palais-Bourbon, Mélanges offerts à Georges Burdeau, Le pouvoir*, Paris : LGDJ, 1977, p. 355.

parlementaires eux-mêmes que du public ; ce qui s'explique par le très grand intérêt de ce procédé de contrôle de l'action gouvernementale (A). Cependant, si cette procédure est réellement très importante pour contrôler le Gouvernement, la qualité de ce contrôle est encore très imparfaite (B).

A) *L'intérêt de la procédure des questions parlementaires*

Grâce aux divers procédés de questionnement des ministres par les parlementaires (1), le grand intérêt des questions réside dans la proximité et la continuité du contrôle qu'elles permettent de réaliser sur l'action gouvernementale (2).

1 - Un contrôle polymorphe

Les parlementaires peuvent s'adresser aux ministres afin que ceux-ci les informent sur l'action qu'ils mènent, ont menée ou entendent mener, sous différentes formes. Il existe, en effet, désormais, trois principales formes de questions parlementaires : les questions orales (a), les questions écrites (b) et les questions au Gouvernement (c).

a) *Les questions orales*⁹⁶²

A l'image du système britannique, où chaque séance est ouverte par une série de questions adressées par les membres de la Chambre des Communes aux membres du Cabinet⁹⁶³, les questions orales furent les premières à apparaître en France. A l'origine, ce questionnement s'achevait par un vote ; il s'agissait donc d'une interpellation. Mais, peu à peu, l'interpellation s'est détachée de la question à proprement parler. Et, dans le règlement du Corps législatif de

⁹⁶²Nous ne traitons ici que des questions orales sans débat. Les questions orales avec débat ont disparu à l'Assemblée nationale depuis 1978 et, si elles demeurent au Sénat, leur emploi se raréfie. S'agissant des questions orales avec débat, on pourra consulter NEIDHART, Roland, MEFFRE, François-Xavier, FOURNIER, Thierry, MORAUX Jean-Luc, et RAMPIN, François, *Les questions à l'Assemblée nationale*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, 1992, p. 13 sqq.

⁹⁶³Il semblerait qu'à la Chambre des Lords leur origine remonte à 1721, lorsque le Comte Cowper demanda au Cabinet si le comptable en chef de la Compagnie des Mers du Sud avait fui à l'étranger et avait été arrêté à Bruxelles. Ce n'est qu'en 1783, qu'elles apparurent à la Chambre des Communes. V. DE FRANQUEVILLE, Amable Charles, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, t. III, *La procédure parlementaire*, Paris : J. Rothschild, 1887, p. 297 ; XXX, *Les questions à la Chambre des Communes du Royaume-Uni*, *JCP*, n° 120, 1979, p. 84.

1852 apparaissent, pour la première fois, les questions orales⁹⁶⁴. Admises au départ lors de la seule discussion du budget, celles-ci furent étendues à l'ensemble de l'année en 1870⁹⁶⁵. Depuis lors, elles demeurent ancrées dans notre système constitutionnel et elles apparaissent comme un élément important du contrôle parlementaire car elles permettent un dialogue, pendant la durée des sessions, entre le Gouvernement et les parlementaires.

Toutefois, il faut remarquer que, dans l'esprit de Michel Debré, cet élément important du contrôle parlementaire et ainsi du régime parlementaire lui-même ne devait pas faire l'objet d'une protection particulière, d'une reconnaissance constitutionnelle formelle. En effet, ce n'est qu'à la demande de M. François Luchaire que fut inséré dans le texte de l'article 48 l'alinéa selon lequel « une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement »⁹⁶⁶. Depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995, cette séance peut être augmentée d'autres séances si nécessaire, ce que le Conseil constitutionnel n'avait pas autorisé lorsque l'Assemblée nationale avait souhaité scinder la séance des questions orales en deux parties⁹⁶⁷.

Malgré cette reconnaissance constitutionnelle et l'élargissement des possibilités de recours à cette procédure des questions orales, ces dernières ne peuvent, à elles seules, permettre un contrôle régulier et continu sur l'action gouvernementale.

b) les questions écrites

Les questions écrites permettent d'assurer la continuité du contrôle parlementaire, ce que ne permet pas le procédé des questions orales. En effet, il n'est pas nécessaire que le Parlement soit en session pour que les parlementaires puissent adresser leurs questions aux

⁹⁶⁴Louis Napoléon Bonaparte ayant retiré aux Chambres le droit d'interpellation acquis sous la Monarchie de Juillet, la distinction entre l'interpellation, d'une part, et la question orale, d'autre part, devenait ainsi possible. Le droit d'interpellation sera de nouveau reconnu aux membres des deux Chambres par l'article 7 du Sénatus-consulte du 8 septembre 1869.

⁹⁶⁵V. sur ce point LIDDERDALE, David William Shuckburgh, *Le Parlement français*, Paris : Armand Colin, coll. Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, 1954, p. 257.

⁹⁶⁶V. Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. I : *Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant projet du 29 juillet 1958*, 1987, p. 331.

⁹⁶⁷Conseil constitutionnel, 63-25 DC, 21 janvier 1964, *Rec. Cons. Cons.*, p. 23 sq.

membres du Gouvernement. Avec le régime des sessions adopté en 1958, ce système revêtait donc une importance considérable.

Ces questions écrites sont apparues en 1909, à l'initiative du député Francis de Pressensé⁹⁶⁸ et n'ont été introduites dans notre ordre constitutionnel qu'après consultation de l'ambassadeur du Royaume-Uni en France⁹⁶⁹. Leur organisation était alors un peu différente puisque les ministres ne disposaient que de huit jours pour répondre ; puis, la procédure devint tout à fait semblable à celle que nous connaissons aujourd'hui à savoir que le ministre interrogé dispose d'un délai d'un mois pour fournir la réponse, mais qu'il dispose, pour ce faire, de la faculté de demander un délai supplémentaire d'un mois⁹⁷⁰.

Le succès de ces questions fut assez mitigé, les parlementaires de la III^e République préférant interpellier un ministre plutôt que de l'interroger, par écrit, sur son administration. Par contre, depuis 1958, les questions écrites connaissent un engouement considérable, sans doute favorisé par la possibilité offerte aux parlementaires d'être assistés de plusieurs collaborateurs. Ainsi, les députés ont-ils posé en moyenne depuis le début de la V^e République près de 10300 questions écrites aux ministres chaque année avec un pic à 19139 en 1984. C'est d'ailleurs surtout depuis 1978 que ces questions suscitent un tel engouement puisque, depuis lors, la moyenne s'établit à près de 15000 questions écrites par an⁹⁷¹. Le Sénat ne connaît pas une telle expansion du nombre de questions écrites qui, depuis 1984, en reste à une moyenne d'un peu plus de 5000 questions par an⁹⁷².

Ces questions écrites, on le voit, connaissent un très grand succès. On verra en effet que leur forme et leur organisation se prêtent fort bien à un contrôle de proximité que les

⁹⁶⁸BLAMONT, Emile, Les conditions du contrôle parlementaire, *RDP*, 1950, p. 390.

⁹⁶⁹JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 699.

⁹⁷⁰V. par exemple LAFERRIERE, Julien, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris : Domat Montchrestien, 2^e éd., 1947, p. 1095 ; JACASSON, Michel, BRUN, Marianne, et MAURY, Emmanuel, *Les questions à l'Assemblée nationale*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, nouvelle éd., 1997, p. 36 sqq.

⁹⁷¹Source : *BAN* ; NGUYEN HUU, Patrick, L'évolution des questions parlementaires depuis 1958, *RFSP*, février 1981, p. 172 sqq.

⁹⁷²Source : *Bulletin d'informations rapides du Sénat*.

parlementaires souhaitent également exercer⁹⁷³. Plus distant, mais également plus connu, est le système des questions au Gouvernement.

c) Les questions au Gouvernement

Souvent confondues par le grand public avec le système des questions orales, leur organisation est pourtant la mieux connue de l'opinion publique. En effet, celles-ci, télévisées depuis le 28 octobre 1981, prennent une forme orale qui peut permettre la confusion pour les non initiés.

Ces questions sont apparues pour faire face à la faiblesse, à l'échec même, de la procédure des questions orales. Et, curieusement, c'est le Président de la République qui en est à l'origine. Dans son message au Parlement en date du 30 mai 1974, M. Valéry Giscard d'Estaing indiqua qu'au cas où l'Assemblée nationale déciderait de réserver une heure de son temps du mercredi après-midi à poser des questions aux ministres, il demanderait aux ministres, ainsi qu'au Premier ministre, d'être présents pour répondre aux questions des parlementaires afin de favoriser le dialogue entre l'exécutif et le législatif. Le Président Edgar Faure saisit l'occasion et, dès le 12 juin 1974, les questions d'actualité fonctionnèrent. Par la suite, leur nom changea et l'on parle désormais de « questions au Gouvernement ».

Le succès de ces questions fut immédiat puisque le jour choisi permet à la fois aux parlementaires d'être réellement présents au Parlement et aux ministres d'être à Paris puisque le mercredi matin se déroule le Conseil des ministres. Ce succès fut encore renforcé par la diffusion télévisée de cette séance de questions, si bien que le Sénat a décidé, lui-aussi, d'organiser une telle séance, une fois par mois, le jeudi. Malgré le caractère uniquement conventionnel de cette procédure, laquelle n'est prévue ni par la Constitution, ni par le Règlement des assemblées, il fallut attendre la révision constitutionnelle du 4 août 1995 pour que députés et membres du Gouvernement se mettent d'accord pour procéder à une seconde séance de questions au Gouvernement le mardi. Un premier pas est ainsi réalisé dans le sens

⁹⁷³Selon M. Gaston Bruyneel, « les questions écrites constituent pour les membres du Parlement la méthode la plus simple pour obtenir des informations sur toute matière tombant sous la responsabilité des ministres ou de leurs départements et pour obtenir des renseignements d'intérêt général ou local permettant de contrôler régulièrement la gestion du Gouvernement et l'application de la loi ». BRUYNEEL, Gaston, *Interpellations, questions et procédures analogues*, ICP, n° 115, 1978, p. 88.

d'un rapprochement avec le système britannique où toute séance de la Chambre des Communes débute par une série de questions aux membres du Cabinet⁹⁷⁴.

On voit donc que les questions parlementaires revêtent différentes formes. Toutes ces formes permettent un contrôle légèrement différent sur l'action gouvernementale, mais toujours ce contrôle repose sur le dialogue et la proximité.

2 - Un contrôle de proximité

Le procédé des questions recouvre divers intérêts selon la technique envisagée, question orale, au Gouvernement ou question écrite (b). Mais, globalement, il est possible de remarquer la convergence de ces techniques pour assurer un contrôle quasiment journalier de l'activité gouvernementale (a).

a) *L'intérêt commun aux divers types de questions*

Cette expression de contrôle journalier exprime assez bien l'esprit du contrôle effectué par le biais des questions parlementaires. Il s'agit en effet plus d'un contrôle de l'action quotidienne du Gouvernement que d'un contrôle de sa politique générale, même si cette dernière peut aussi faire l'objet de questions. Comme le relevait Francis de Pressensé, « Ce qu'il faut, c'est tâter le pouls à fréquents intervalles au pouvoir exécutif. Point de phrases, ni de périphrases, ni de métaphores, point de préfaces, ni de digressions, point de polémique même ; des questions courtes, portant sur des points déterminés, une réponse nette et catégorique : en voilà assez pour établir le contact et dissiper le malaise »⁹⁷⁵.

⁹⁷⁴V. par exemple : LERUEZ, Jacques, *Le système politique britannique depuis 1945*, Paris : Armand Colin, coll. Cursus, 1994, p. 17 ; BARLAS, R. D., Les questions orales au Parlement britannique, *ICP*, n° 65, 1966, p. 33 passim.

⁹⁷⁵Annexe au procès verbal de la séance du 23 mai 1907, *Doc. Parl.*, n° 973. Cité par DELPECH, Joseph, *Chronique constitutionnelle de France*. A propos de quelques modifications au règlement de la Chambre des députés, *RDP*, 1909, p. 578. Dans le même sens, Louis Marin, rapporteur de la proposition de résolution de M. de Pressensé, écrivait que la question doit « permettre le contrôle quotidien et détaillé de l'activité gouvernementale ; apporter, à l'occasion, des précisions utiles au perfectionnement des textes législatifs ; provoquer entre le Gouvernement et le Parlement cet échange de vues régulier qui facilite au pouvoir exécutif la connaissance suivie des désirs de ceux qui sont soumis à l'application des lois et la possibilité de modérer ou d'accentuer dans le meilleur sens cette application ». Cité par AMELLER, Michel, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 6, 1964, p. 95.

Le contrôle est alors un contrôle de proximité. Parfois, même, cette proximité touche à l'intimité lorsque les parlementaires, et surtout les députés, oubliant leur fonction de représentant de la nation au profit de celle de représentant de la circonscription qui les a élus, posent une question portant sur des faits ne concernant que quelques personnes presque identifiables⁹⁷⁶. Ce type de contrôle est aussi important que le contrôle pesant sur la politique générale du Gouvernement car, en régime parlementaire, le Parlement doit pouvoir être en mesure de demander des comptes au Gouvernement quant à l'ensemble de ses actes.

On pourrait alors en déduire un déclin du Parlement dans la mesure où l'interpellation n'est plus possible sous la V^e République, les séances de questions ne s'achevant pas par le vote d'un ordre du jour motivé sanctionnant les réponses des ministres. Cependant, une telle conclusion est erronée. Les principes du régime parlementaire imposent que tous les actes de l'exécutif soient contrôlés par le Parlement ; ils n'imposent nullement que tout contrôle s'achève par un vote. Il s'agit là d'un mélange de genre entre contrôle et sanction. Si les parlementaires ne sont pas satisfaits des réponses apportées à leurs questions par les membres du Gouvernement, ils peuvent, ils doivent même, déplacer leur contrôle sur le terrain de la sanction ; ils doivent déposer et adopter une motion de censure afin de démontrer que la majorité des députés n'entend pas couvrir les agissements du Gouvernement. Le système imaginé en 1958 garantit mieux que les systèmes précédents que c'est bien la majorité des membres de l'Assemblée nationale qui rejette les arguments en défense du Gouvernement, grâce à la césure opérée entre contrôle et sanction. Or, c'est bien ce que les régimes précédents n'avaient pas compris. Comme le relève M. Pierre Dabezies, « la tradition parlementaire a trop longtemps identifié contrôle et mise à mort » du Gouvernement⁹⁷⁷. Il n'y a donc pas déclin du Parlement sur ce point. D'ailleurs, le régime britannique a lui aussi très tôt distingué les deux types de contrôle.

L'intérêt principal de ce type de contrôle réside dans la proximité du contrôle qu'il fait peser sur le Gouvernement. A cet intérêt, il faut, de plus, ajouter des intérêts tout à fait propres à chaque type de question.

⁹⁷⁶Rappelons qu'aux termes des articles 139 du R.A.N. et 74 du R.S. les questions écrites « ne doivent contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés ».

⁹⁷⁷DABEZIES, Pierre, *Le déclin du Parlement*, *Projet*, n° 56, juin 1971, p 674.

b) Les intérêts propres aux différents types de question

Si l'on a pu, en 1958, douter de la permanence du contrôle à cause du régime des sessions imaginé, force est de constater que divers remèdes y ont été apportés qui permettent désormais au contrôle parlementaire, par la voie des questions, de retrouver la continuité nécessaire à un véritable contrôle, condition du régime parlementaire. En effet, d'une part, depuis l'institution d'une session unique par la révision constitutionnelle du 4 août 1995, il n'y a plus de discontinuité du contrôle si ce n'est pendant la période des vacances parlementaires. D'autre part, les questions écrites permettent, justement, au contrôle parlementaire de s'étendre sur toute l'année ; or, le succès grandissant de ce type de question démontre à quel point ce contrôle est permanent. L'un des défauts des questions posées oralement est donc compensé par l'une des qualités des questions écrites.

Ces questions écrites peuvent encore être utiles car elles permettent aux administrés de comprendre effectivement l'action gouvernementale, qu'il s'agisse de saisir les enjeux d'une réforme, l'interprétation à donner à un texte ou les raisons de telle ou telle action entreprise. En réalité, selon Joseph-Barthélemy et Paul Duez, « le système constitue en fait un service de consultations gratuites »⁹⁷⁸. Il s'agit là d'un intérêt assez important même si le Conseil d'Etat considère que « les réponses faites par les ministres aux questions écrites des parlementaires ne constituent pas des décisions faisant grief susceptibles de faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative »⁹⁷⁹. Néanmoins, il ne s'agit plus d'un réel contrôle de l'activité gouvernementale, mais il s'agit pour les parlementaires d'attirer l'attention sur une région qui leur est chère⁹⁸⁰, de trouver la solution à une question qui se pose à eux ou qui leur a été posée⁹⁸¹

⁹⁷⁸JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 700. Selon M. Guy Carcassonne, les questions écrites ont cessé « d'être des instruments du contrôle du Gouvernement pour devenir des sortes d'annexes de SVP 11/11 ». CARCASSONNE, Guy, Les relations de la Cour des comptes et du Parlement : ambiguïtés et difficultés, in *La Cour des comptes et le Parlement*, RFFP, n° 59, 1997, p. 132.

⁹⁷⁹Conseil d'Etat, 20 avril 1956, Lucard. V. JACASSON, Michel, BRUN, Marianne, et MAURY, Emmanuel, *Les questions à l'Assemblée nationale*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, nouvelle éd., 1997, p. 47 sqq.

⁹⁸⁰Ainsi, sur les 827 questions posées en janvier 1997 à l'Assemblée nationale, 140 présentaient plus ou moins explicitement un caractère local, soit 17 %. A titre d'exemples : question écrite de M. Serge Janquin relative à la situation des mineurs de fond retraités de nationalité polonaise, *JOAN*, Q., 20 janvier 1997, n° 47278 ; questions écrites de M. Michel Grandpierre relatives à la situation au collège Louise Michel de Saint-Etienne-du-Rouvray et à la situation au collège Pablo Picasso dans la même commune, *JOAN*, Q., 27 janvier 1997, n° 47470 et 47643.

⁹⁸¹Sur le même échantillon, 97 questions écrites constituaient explicitement une consultation juridique, soit 12 %. Notons que les ministres les plus souvent concernés par ce type de questions sont le ministre du Travail (18 questions), de l'Economie ou du Budget (22 questions), de la Fonction publique (16 questions), de l'Intérieur (9 questions) et de l'Education (7 questions). Il convient de remarquer que les trois derniers ministères concernés

et de satisfaire leurs électeurs⁹⁸², voire des groupes de pression⁹⁸³, en s'en faisant leur porte-parole⁹⁸⁴.

Les questions au Gouvernement, quant à elles, sont importantes d'un autre point de vue. Leur intérêt est avant tout pédagogique. Elles devraient permettre, en effet, aux citoyens d'avoir connaissance du fonctionnement de l'institution parlementaire et encourager ainsi le sens civique. De plus, il faut bien reconnaître que l'affluence, tout à fait particulière à ces séances, doit permettre de lutter contre les pensées anti-parlementaristes largement répandues. Cependant, il n'en est rien à cause du comportement même des parlementaires, lesquels se montrent peu concentrés sur leur tâche, si bien que de nombreuses voix s'élèvent afin qu'il n'y ait plus qu'une séance par semaine consacrée aux questions au Gouvernement⁹⁸⁵.

Les diverses procédures de questions parlementaires en vigueur sous la V^e République sont donc tout à fait conformes, de ce point de vue, aux aspirations de parlementarisme. Les avantages de ce procédé du questionnement sont importants et il faut donc défendre avec force les questions parlementaires. Mais, quoi qu'il en soit, il faut aussi admettre que cette procédure de questionnement des ministres n'est pas totalement satisfaisante.

B) La faiblesse relative de la procédure des questions parlementaires

sont en liaison avec la décentralisation. Gageons que la suppression du cumul des mandats permettra une réduction de ce type de questions, lesquelles sont plus liées au mandat local détenu par l'auteur de la question qu'à son mandat de député. Quant aux deux autres ministères concernés, il s'agit de ceux où la réglementation et la législation sont relativement denses. Ils témoignent assurément de difficultés rencontrées par les citoyens dans le cadre de la vie quotidienne justifiant qu'ils fassent appel à « leur » député et ceci d'autant plus qu'en matière fiscale une réponse ministérielle constitue de la « doctrine fiscale ».

⁹⁸²V. par exemple question écrite de M. Lucien Degauchy relative à l'indemnisation du chômage, « question soulevée par nombre de ses administrés », *JOAN*, Q., 13 janvier 1997, n° 47007.

⁹⁸³V. par exemple question écrite de M. Michel Grandpierre, « alerté par la Fédération nationale des orthophonistes », relative aux études d'orthophonie, *JOAN*, Q., 13 janvier 1997, n° 47141. Comment expliquer que quarante cinq questions écrites aient été posées en janvier 1997, par des députés de multiples origines, quant au taux de TVA applicable à la restauration, sinon que d'amicales pressions ont été exercées sur eux par les professionnels du secteur ? Pour d'autres exemples, V. BREHIER, Thierry, *Les groupes de pression à l'Assemblée*, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 110.

⁹⁸⁴Cet aspect des questions écrites, en tant que relais des préoccupations de groupes de pression, nous a été confirmé explicitement par les Présidents des groupes du Rassemblement démocratique et social européen et de l'Union centriste du Sénat ainsi que par ceux des groupes Socialiste et Communiste de l'Assemblée nationale. Ce dernier cite, à titre d'exemple, le cas des porteurs d'emprunts russes. D'ailleurs, en janvier 1997, à l'Assemblée nationale, neuf questions écrites portaient sur ce sujet. V. en ce sens MASCLET, Jean-Claude, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 61, 1979, p. 218.

⁹⁸⁵V. sur ce point le rapport de Mme Catherine Tasca, *JO, Doc. AN*, 4 mars 1998, n° 756.

Cette asthénie des questions est présente à deux niveaux distincts. D'une part, le procédé des questions est atteint d'une fragilité congénitale (1). D'autre part, les questions connues sous la V^e République sont, elles, frappées d'une lacune organisationnelle (2).

1 - Une faiblesse consubstantielle du procédé des questions

Cette fragilité tient à l'identité du fournisseur d'information. En effet, par le procédé des questions, c'est toujours de l'exécutif lui-même, et plus précisément des ministres, que provient l'information. On peut donc la suspecter de partialité. Au moins, pense-t-on que cette information sera techniquement irréfutable dans la mesure où la compétence des services des ministères est irréprochable. Pourtant, ce n'est pas toujours le cas.

En effet, les ministres ne sont pas toujours présents pour répondre aux questions des parlementaires. Dans ce cas un ministre absent est remplacé par l'un de ses collègues qui répondra en son lieu et place. Ceci est tout à fait conforme aux règles du régime parlementaire puisque le principe de solidarité ministérielle en est l'un de ses pivots. L'institution du ministre chargé des Relations avec le Parlement a permis de généraliser ce remplacement temporaire. Cela n'est pas sans conséquence dans la mesure où le ministre chargé des Relations avec le Parlement doit répondre à de très nombreuses questions (notamment des questions orales) sur des sujets parfois très divers. Ainsi, M. Pierre Dumas, secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement, dut-il, lors d'une séance en date du 25 juin 1963, répondre à quatorze questions orales posées à cinq ministres différents et portant « entre autres sur la situation scolaire à Etaples, sur l'allocation de chauffage aux mineurs ou sur la pollution des eaux du Drac, de l'Isère et du Rhône »⁹⁸⁶. De fait, M. Emile Hugues qualifia ce ministre de « spécialiste en tout »⁹⁸⁷. Cette boutade est assez évocatrice de l'absence de technicité des réponses.

Il découle donc de ce qui précède que l'information résultant des réponses apportées aux questions peut tout à la fois être taxée de partialité politique et de défaut technique. Doit-on alors les considérer comme un moyen mineur de contrôle de l'action gouvernementale ? Nous ne le pensons pas. Certes, il faudrait remédier aux lacunes techniques des réponses, ce qui

⁹⁸⁶HAMON, Léo, EMERI, Claude, *Vie et droit parlementaires*, RDP, 1963, p. 968.

⁹⁸⁷HAMON, Léo, EMERI, Claude, *Ibid.*, p. 969.

peut être le cas avec une meilleure organisation constitutionnelle des séances de questions. Mais, nous rejetons l'argument de partialité politique comme étant un argument en faveur de la faiblesse des questions parlementaires. En effet, bien au contraire, il s'agit de sa force. Le régime parlementaire est un régime reposant sur le soutien d'une majorité de députés à un Gouvernement dont il est issu. Lorsqu'un ministre répond à une question d'un parlementaire, cela engage le Gouvernement dans son ensemble. Si la réponse ne satisfait pas l'Assemblée, le Gouvernement devra en supporter la responsabilité. Dans un tel cas, soit la Chambre se montrera un peu plus réticente à accorder au Gouvernement tout ce qu'il lui demande, soit elle décidera que la réponse apportée à la question constitue un point d'achoppement pour la collaboration qu'elle entretient avec le Gouvernement, auquel cas il lui appartiendra de voter une motion de censure pour rompre le lien qui l'unit au Cabinet.

La technique des questions n'est donc pas totalement satisfaisante, notamment du point de vue de la qualité de l'information recueillie, mais elle est en totale harmonie avec les règles du régime parlementaire. Elle constitue bien, comme le relevait Michel Debré « une arme fondamentale du contrôle parlementaire »⁹⁸⁸. Par contre, cela ne signifie pas que les procédures de questions, telles qu'elles existent sous la V^e République, sont totalement satisfaisantes.

2 - La faiblesse organisationnelle des questions sous la V^e République

Ayant déjà abondamment parlé des questions écrites, nous n'en traiterons plus ici, d'autant plus que les vices principaux dont elles sont affublées ne sont dus qu'aux seuls parlementaires. C'est donc d'eux seuls que dépend l'intérêt de cette procédure. Seul le délai, parfois vraiment très long des réponses est imputable aux membres du Gouvernement et devrait provoquer une réaction de l'Assemblée, mais il n'en est rien⁹⁸⁹.

Ce sont les questions orales qui encourent le plus la critique. Celles-ci sont presque dépourvues de toute utilité dans la mesure où les ministres sont rarement présents lors de ces séances et où les parlementaires eux-mêmes sont le plus souvent retournés dans leur circonscription. L'énervement d'André Malraux, lors de la séance du 22 novembre 1963, était

⁹⁸⁸JOAN, 27 mai 1959, p. 558.

⁹⁸⁹Philippe BALLAND et Danièle MESSAGER citent le cas d'une question posée le 22 novembre 1982 par M. Jean-Marie Daillet pour laquelle la réponse intervint le 26 mars 1984, soit un an et demi après la question. V. BALLAND, Philippe, MESSAGER, Danielle, *La séance est ouverte*, Paris : Balland, 1987, p. 97.

assez compréhensible. En effet, il dut suppléer le ministre des Finances pour répondre à des questions très techniques dont l'une, portant sur la location de parts de marais entre la Seine et le canal de Tancarville, était posée par un autre député que l'auteur de la question, celui-ci s'étant fait remplacé⁹⁹⁰ ! Il faut dire qu'ils étaient nombreux dans ce cas puisque le ministre de la Culture s'exclama à l'intention d'un député : « Vous me dites que je suis en train de soumettre à l'Assemblée... Quelle Assemblée ? A côté de vous il y a un député, derrière moi il y en a un autre et à l'autre extrémité il n'y en a pas un seul. Il faut qu'on sache, à la lecture du Journal officiel, que nous tous, ici, ne parlons pour personne »⁹⁹¹. Cette séance des questions orales est donc à réorganiser car le jour choisi ne permet pas aux acteurs d'être présents, ce qui nuit à son efficacité.

S'agissant, enfin, des questions au Gouvernement, celles-ci présentent plus de qualités que les questions orales. En effet, elles permettent, notamment depuis l'institution d'une seconde séance, le mardi, d'affiner le contrôle quotidien pesant sur le Gouvernement. Il faudrait, sans doute, parvenir à généraliser ces séances à chaque jour de séance, comme c'est le cas à la Chambre des Communes, afin de parfaire ce contrôle de proximité, mais les efforts réalisés vont dans le bon sens. Cependant, c'est dans l'organisation pratique de ces séances que réside la faiblesse de ces questions au Gouvernement. S'il faut se féliciter du chronométrage précis institué par M. le Président Philippe Séguin, car il permet d'éviter les monologues, ce qui interdit tout dialogue réel entre le Gouvernement et les députés, sa décision de ne plus soumettre la question par avance au ministre ne nous convainc pas. En effet, l'Instruction générale du Bureau, seul texte ayant appréhendé les questions au Gouvernement, précise, à son article 15, qu'elles ont un caractère spontané. Cela ne peut, selon nous, que nuire à la qualité de la réponse donnée. Aidé de ses collaborateurs un ministre pourrait, si la question lui était soumise quelques heures avant qu'elle ne lui soit posée, préparer une réponse contenant des éléments précis. Au contraire, avec le nouveau système, il risque de ne s'en tenir qu'à des généralités. Ici, l'oeuvre pédagogique a complètement supplanté l'efficacité de ces questions. De surcroît, il faut bien reconnaître que l'intérêt de ces questions est assez variable et qu'en conséquence le contrôle qu'elles permettent est, lui-même, aléatoire. Ainsi, par exemple, la

⁹⁹⁰V. MORIN, Michel, La présence du Gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la cinquième République, *RD*, 1986, p. 1364.

⁹⁹¹Cité par NEIDHART, Roland, MEFFRE, François-Xavier, FOURNIER, Thierry, MORAUX Jean-Luc, et RAMPIN, François, *Les questions à l'Assemblée nationale*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, 1992, p. 16.

question au Gouvernement de Robert-André Vivien en date du 5 mai 1976 portait-elle sur la diffusion d'une finale de coupe d'Europe de football opposant l'A.S. Saint-Etienne au Bayern de Munich⁹⁹². Il ne s'agit plus ici de contrôler de façon hebdomadaire le Gouvernement, mais bien, plutôt, de promouvoir un événement et de se faire l'avocat d'une partie de la population⁹⁹³.

Il infère de ce qui précède que les questions parlementaires pourraient être mieux organisées sous la V^e République. Leur organisation actuelle ne permet pas au Parlement d'effectuer son contrôle de l'action gouvernementale dans de très bonnes conditions. Notons que si cela constitue un déclin par rapport à l'idéal du régime parlementaire, peu de régimes ont pu s'approcher de cet idéal, le Royaume-Uni étant un exemple à suivre. En tous cas, ni la III^e, ni la IV^e République n'avaient organisé ces séances de questions de façon plus satisfaisante que ne l'ont fait les constituants et acteurs de la V^e République. Il y a donc un déclin du Parlement sur ce point, mais ce déclin n'a lieu qu'en référence à un idéal parlementaire. Les mesures prises depuis 1958 vont parfois dans le sens d'une amélioration de ce type de contrôle, mais parfois un retour en arrière est effectué, concession à la médiatisation.

L'opinion publique a donc connaissance de modes de contrôle de l'action gouvernementale assez anciens (questions et commissions d'enquête). Ce qui caractérise ces contrôles, comme d'ailleurs le droit de pétition, c'est l'identité de celui qui informe le Parlement. Dans tous les cas, il s'agit des membres du Gouvernement. L'information et, par conséquent, le contrôle reposent donc sur le dialogue entre le Parlement et le Gouvernement. D'autres techniques d'information, plus récentes, balayaient ce monopole conféré au Cabinet dans la détention de l'information.

Section 2 - Les techniques nouvelles

⁹⁹²JOAN, 1976, p. 2626. Dans le même ordre d'idées, M. Jacques-Philippe Vendroux interrogea le Premier ministre sur les raisons pour lesquelles l'ORTF n'avait pas été en mesure d'assurer la retransmission du match de football du 20 octobre 1971 opposant l'Ajax d'Amsterdam à l'Olympique de Marseille. JOAN, 1971, p. 5117.

⁹⁹³En l'espèce, en effet, la diffusion du match était prévue sur TF1 alors que cette chaîne ne diffusait en couleur que sur la région parisienne tandis que Antenne 2 disposait des moyens techniques pour couvrir l'ensemble du territoire en couleur.

Nous regroupons ici des techniques d'information du Parlement tout à fait hétéroclites. Ces deux types d'information et de contrôle parlementaire sont vraiment différents. Par leur objet, d'abord, puisque l'un a pour fonction d'informer le Parlement sur l'activité européenne du Gouvernement, tandis que l'autre a pour objet de contrôler l'activité strictement nationale de ce même Gouvernement. Différents, ces deux procédés d'information le sont encore par leur moment d'intervention ; par sa nature même, le contrôle de l'application des lois est un contrôle intervenant uniquement *a posteriori*, alors que l'article 88-4 de la Constitution permet l'information du Parlement avant la prise de décision communautaire.

Cependant, nous avons pu les regrouper, car toutes deux sont des procédures d'information parlementaire assez récentes. L'une d'entre elles apparaîtra effectivement très moderne, il s'agit du mode de contrôle et d'information résultant des dispositions de l'article 88-4 de la Constitution du 4 octobre 1958 (§ 1). L'autre, au contraire, semblera beaucoup plus ancienne. En effet, les Parlements peuvent contrôler l'application des lois depuis fort longtemps. Cependant, ce contrôle a été redécouvert il y a peu, et il revêt désormais une forme différente de celle qu'il revêtait auparavant (§ 2).

§ 1 - L'article 88-4

Issu de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, cet article a pu être considéré comme participant à un renouveau du Parlement sous la V^e République⁹⁹⁴. D'ailleurs, les dispositions de cet article ne figuraient pas dans le projet initial présenté au nom du Président de la République ; elles furent insérées à la demande même des parlementaires. Cependant, comme le relève Mme Alberton, il n'est pas sûr que le Parlement soit le grand bénéficiaire de cette révision. Si le Parlement y gagne une meilleure information quant aux négociations menées par le Gouvernement au niveau européen, c'est bien ce dernier qui pourra tirer argument du soutien parlementaire pour renforcer sa position au sein des institutions européennes⁹⁹⁵. Toutefois, même si cette disposition n'a pas permis de renforcer la position du Parlement

⁹⁹⁴V. les jugements portés, notamment, par Mme Elisabeth Guigou et M. Roland Dumas. Cités par ALBERTON, Ghislaine, L'article 88-4 de la Constitution ou l'avènement d'un nouveau Janus constitutionnel, *RDP*, 1995, p. 923.

⁹⁹⁵Selon M. Laurent Fabius, « loin d'être un obstacle à l'influence de notre exécutif, cette procédure nouvelle pourrait renforcer la position du Gouvernement français dans les négociations de Bruxelles, en lui donnant désormais un vrai support parlementaire ». Cité par ALBERTON, Ghislaine, *Ibid.*, p. 946. L'auteur de cet article partage point pour point l'opinion émise par M. Laurent Fabius.

français dans la construction communautaire, il faut admettre que l'information qu'il a ainsi pu acquérir, si elle se révèle imparfaite (B), n'en était pas moins nécessaire pour tenter de contrecarrer l'inéluctable dessaisissement du Parlement au profit des institutions européennes (A).

A) Le dessaisissement du Parlement

M. Jean Arthuis déclarait, le 26 avril 1989 : « Le problème se pose aujourd'hui de savoir si le Parlement français, donc le Sénat, ne risque pas d'être réduit au simple rôle de législateur secondaire et subsidiaire »⁹⁹⁶. Cette formule, déjà très alarmante, était pourtant prononcée avant l'adoption des traités de Maastricht et d'Amsterdam, lesquels ont confié de nouvelles missions aux institutions de l'Union européenne. Pourtant, celle-ci vise tout à fait juste. En effet, les décisions européennes sont prises en dehors du Parlement français (1) et elles s'imposent à lui (2). Le Parlement est donc dessaisi d'une partie de ses attributions.

1 - La prise de décision en dehors du Parlement

Le Traité de Rome du 25 mars 1957 a donné lieu à de nombreux traités subséquents dont l'Acte unique européen, le Traité de Maastricht et celui d'Amsterdam. Ces traités font partie du droit communautaire initial ou originaire, c'est-à-dire qu'ils constituent les fondements de la compétence des institutions européennes. Or, tous les traités successifs ont peu à peu accru les pouvoirs et compétences accordés à ces institutions. Dans ce domaine de compétence, celles-ci peuvent donc mettre en oeuvre toute une série de normes qui constituent le droit communautaire dérivé.

Ce droit dérivé est composé essentiellement des règlements et directives. S'agissant des règlements, ceux-ci, de portée générale, s'imposent directement dans les Etats membres. Le Parlement français n'intervient donc à aucun moment. La situation est différente s'agissant des directives. En effet, celles-ci, en principe, se contentent de fixer les objectifs que les Etats doivent atteindre avant l'expiration d'un délai qu'elles précisent. Il s'agit ainsi d'une espèce de loi-cadre au niveau européen. C'est ensuite aux institutions des Etats membres qu'il appartient

⁹⁹⁶Cité par RULLIER, Bernard, L'article 88-4 de la Constitution : un premier bilan, *RDP*, 1994, p. 1693.

de les transposer en droit interne, de prendre les mesures propres à atteindre ces objectifs. Le Parlement français dispose dans ce cas d'un droit de regard sur le droit communautaire dérivé, et, ainsi, sur la politique européenne du Gouvernement. Des progrès très importants ont été réalisés depuis les débuts de la V^e République. En 1964, en effet, le Gouvernement sollicita du Parlement le vote d'une loi d'habilitation en vue de transposer un certain nombre de directives aux motifs suivants : « Le Parlement ayant déjà admis toutes les conséquences du traité instituant la Communauté économique européenne et notamment toutes les mesures de droit interne que la mise en oeuvre de ce traité nécessitera, il ne paraît pas nécessaire qu'il étudie en détail chacune des mesures d'application ainsi prises »⁹⁹⁷. L'Europe était l'affaire du Gouvernement. Aujourd'hui, le droit de regard du Parlement sur le droit communautaire est reconnu. Toutefois, cette marge de latitude est de plus en plus restreinte. En effet, comme le relève M. Henri Oberdorff, la nature des directives « de plus en plus contraignante et détaillée réduit le Parlement à une fonction peu enthousiasmante, et surtout faiblement démocratique, d'enregistrement »⁹⁹⁸. Il s'agit là d'un détournement de procédure de plus en plus courant qui aboutit à faire perdre toute autonomie de décision aux Parlements nationaux et qui transforme l'obligation de résultat issue de la directive en obligation de moyens. Il ne s'agit plus alors d'une transposition de la directive, mais d'une simple transcription. Et force est de constater que les Gouvernements sont complices d'une telle rédaction dans la mesure où ils adoptent cette directive dans le cadre du Conseil des Ministres européens.

Ce droit communautaire dérivé s'étend donc de plus en plus. Il est même véritablement « foisonnant » puisque en 1992, M. Marceau Long relevait que « dans notre droit national, plus d'un texte nouveau sur deux est d'origine bruxelloise »⁹⁹⁹. M. Jacques Delors a même pu dire qu'en 1998, « 80 % de notre législation économique, et peut-être notre législation fiscale et sociale, seront d'origine communautaire »¹⁰⁰⁰.

⁹⁹⁷JO, Doc. AN, 5 juin 1964, n° 949, cité par Daniel, et PATRIARCHE, Vannina, *L'Assemblée nationale et l'Union européenne*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 9, 1998, p. 35.

⁹⁹⁸OBERDORFF, Henri, Les incidences de l'Union européenne sur les institutions françaises, *Pouvoirs*, n° 69, 1994, p. 101. V. également sur ce point : BAUFUME, Bruno, La réhabilitation des résolutions : une nécessité constitutionnelle, *RDP*, 1994, p. 1416 ; PIERRE-CAPS, Stéphane, L'adaptation du Parlement français au système communautaire, *RFDC*, 1991, p. 251 sqq.

⁹⁹⁹LONG, Marceau, Avant propos, in Rapport Public du Conseil d'Etat, Paris : La Documentation française, coll. *EDCE*, 1992, p. 7.

¹⁰⁰⁰Cité par QUINTY, Danièle, et JOLY, Gilles, Le rôle des parlements européen et nationaux dans la fonction législative, *RDP*, 1991, p. 412.

Ce droit communautaire revêt donc une très grande importance et il a tendance à s'étendre à de plus en plus de domaines d'activité. Ce qui concerne, par exemple, la circulation des personnes, des marchandises ou des capitaux relève désormais des institutions européennes ; les problèmes agricoles sont réglés par des « marathons » menés à Bruxelles, etc. Or bien des domaines de compétence des institutions européennes étaient auparavant régis par des lois, c'est-à-dire par des actes votés par le Parlement français, que ces domaines soient expressément indiqués dans l'énumération de l'article 34, ou qu'ils soient, de fait, l'objet de lois. Le législateur national a donc été dessaisi de sa compétence au profit des institutions européennes¹⁰⁰¹.

Or, à travers ce transfert de compétence, c'est à un déclin du Parlement au profit de l'exécutif que l'on assistait. En effet, les décisions prises au niveau communautaire, le sont par le Conseil des Ministres où ne siègent que des représentants des exécutifs nationaux. Le Gouvernement français pouvait donc être à l'origine de réformes au niveau européen auxquelles le Parlement français n'aurait pas souscrit. Le bénéfice de la construction européenne était donc retiré par le Gouvernement au détriment du Parlement. Désormais, depuis 1987, l'analyse doit être complétée. En effet, le Gouvernement français détenait le pouvoir de consentir ou de bloquer les politiques européennes, contrairement au Parlement ; la règle de l'unanimité lui conférait un droit de veto. Or, l'Acte unique européen a mis fin à cette règle de l'unanimité en lui substituant, pour un certain nombre de directives, celle de la majorité qualifiée et le traité d'Amsterdam prévoit d'étendre encore les hypothèses de décisions à la majorité qualifiée. Depuis lors, donc, des normes européennes, auxquelles aucun représentant français n'a consenti, peuvent s'imposer tant au Gouvernement qu'au Parlement français. Il s'agit là d'un déclin que connaissent nos deux institutions. Certes, dira-t-on, la France a, ou va autoriser, par voie parlementaire ou référendaire, la ratification de ces traités. Ces abandons de compétences sont donc consentis. Mais, d'une part, la participation directe des mesures initiées par la Commission européenne au processus de construction politique de l'Europe ne relève pas toujours de l'évidence. D'autre part, quand bien même ces transferts de compétence seraient consentis, il n'en demeure pas moins que le Parlement, au moins temporairement, est dessaisi de toute compétence en ces matières ; or, la France n'a pas consenti à chacune des mesures prises.

¹⁰⁰¹V. CHATENET, Pierre, *Építaphe pour la démocratie parlementaire*, Paris : Buchet/Chastel, 1990, p. 184. Pour une vision différente V. BLUMANN, Claude, *La fonction législative communautaire*, Paris : LGDJ, coll. Systèmes, 1995, p. 76 sqq.

Pourtant, tant que les représentants français acceptent le droit communautaire, ils doivent s'y conformer. En effet, le droit communautaire, en plus d'être adopté hors des cadres nationaux, s'impose devant le droit des Etats membres.

2 - Les décisions européennes s'imposent au Parlement français

En plus d'être dessaisi de ses attributions, le législateur national se trouve soumis au droit communautaire, dérivé ou originaire.

S'agissant des traités constitutifs, la règle ne fait aucun doute et ne pose pas de problème. En effet, il suffit d'appliquer ici les dispositions de l'article 55 de la Constitution. Les traités ont donc une valeur supérieure à celle des lois. Cette soumission ne soulève aucune difficulté dans la mesure où le Parlement, ou le peuple directement, a autorisé la ratification de ces traités par le vote d'une loi d'habilitation. Le choix politique, lui, est donc librement consenti.

Quant au droit dérivé, la solution à la question n'était pas si évidente. Peut-on qualifier ces normes de traités au sens de l'article 55 ? Assurément non, si l'on se réfère à la définition d'un traité. Pourtant, après avoir accepté de faire primer le Traité de Rome sur la loi nationale¹⁰⁰², la Cour de cassation étendit sa jurisprudence aux directives¹⁰⁰³. Si le Conseil d'Etat fut plus long à accepter l'infériorité de la loi sur les traités, il n'en suivit pas moins l'extension au droit communautaire dérivé opérée par la jurisprudence de la Cour de Cassation. Dans un arrêt *Boisdet*, il fit primer un règlement communautaire sur la loi nationale. Puis, dans deux arrêts *S.A. Rothmans International France et S.A. Philip Morris France* et *Société Arizona Tobacco Products et S.A. Philip Morris France*, il fit prévaloir une directive européenne sur la loi interne française¹⁰⁰⁴.

¹⁰⁰²Cass. Ch. Mixte, 24 mai 1975, Société des cafés Jacques Vabre, *D.*, 1975, p. 497, concl. Touffait ; *AJDA*, 1975, p. 567, note Boulouis.

¹⁰⁰³Cass. Crim., 14 juin 1988, Guilbert, *Bull. crim.*, p. 719 sqq.

¹⁰⁰⁴Conseil d'Etat, 24 septembre 1990, *Boisdet*, *Rec. CE*, p. 250 sqq. ; Conseil d'Etat, Ass., 28 février 1992, *S.A. Rothmans International France et S.A. Philip Morris France et Société Arizona Tobacco Products et S.A. Philip Morris France* (2 espèces), *Rec. CE*, p. 78 sqq., concl. Laroque.

Aujourd'hui, donc, le droit communautaire dérivé prime sur la loi interne. Il s'ensuit une perte de l'autorité de la loi, un abaissement dans la hiérarchie des normes qui affecte, à travers elle, l'autorité du Parlement français¹⁰⁰⁵. Toutefois, il ne faut pas se méprendre. En effet, cette reconnaissance de la supériorité des règlements et directives communautaires s'est faite sur la base de l'article 55 de la Constitution. Or, avec le concours du Premier ministre et du Président de la République, le Parlement dispose du pouvoir constituant. Donc, si l'on analyse en profondeur cette jurisprudence, on doit en conclure qu'elle reconnaît certes le déclin de l'autorité du législateur, mais qu'elle renforce l'autorité du constituant. Il n'y a pas identité entre le législateur et le constituant, mais le premier est une composante du second. Si déclin il y a, il doit donc être nuancé. Rien de ce point de vue n'empêcherait un Parlement, un Gouvernement et un Président de la République désireux de restaurer la pleine et entière autorité de loi de modifier l'article 55 de la Constitution, voire de l'abroger.

En effet, si le droit communautaire est d'application directe en France, la France ne lui reconnaît pas une autorité supérieure à celle de la Constitution, contrairement à ce qui se déroule aux Pays-Bas ; les termes de l'article 54 de la Constitution sont suffisamment clairs à cet égard. Les décisions du Conseil constitutionnel relatives au Traité de Maastricht ont rappelé que le pouvoir constituant était souverain et que les traités communautaires opéraient des transferts de compétence et non des transferts de souveraineté. La constitution demeure l'acte au sommet de la hiérarchie des normes.

Cependant, ici encore, le système juridique se complexifie car, si c'est bien la Constitution française qui prime sur le droit communautaire originaire et dérivé, cette autorité supérieure a un coût. Ce coût est celui du montant de l'amende prononcée contre la France par la Cour de justice des Communautés européennes. En effet, aux termes de l'article 169 du Traité de Rome, la Cour peut prononcer contre les Etats des amendes pour manquement à l'exécution des règles communautaires. Si la France invoquait les dispositions de sa Constitution pour justifier de cette inexécution, elle serait inmanquablement condamnée par la Cour de justice des Communautés européennes¹⁰⁰⁶. Ceci réduit de façon considérable le pouvoir d'appréciation

¹⁰⁰⁵Selon M. Bertrand Mathieu, « ce conditionnement de la loi par le droit communautaire dérivé est probablement, et potentiellement, l'un des facteurs essentiels de la dévalorisation de la loi ». MATHIEU, Bertrand, *La loi*, Paris : Dalloz, coll. Connaissance du droit, 1996, p. 48.

¹⁰⁰⁶La Cour de Justice des Communautés européennes a affirmé qu'il n'était pas possible d'arguer de prescriptions constitutionnelles pour échapper à l'application du droit communautaire. Un tel argument est « contraire à l'ordre

du Parlement car, comme le note M. Gilbert Gantier à propos des projets de transposition des directives, « nous ne pouvons changer ni la philosophie du texte, ni le rejeter (...) car, dans les deux cas, la Cour de justice des Communautés européennes pourrait condamner la France pour non-application des directives »¹⁰⁰⁷.

Il semble donc bien que malgré la supériorité déclarée de la Constitution sur le droit communautaire, celui-ci dispose des moyens pour s'imposer en France envers et contre tout. La seule solution qui permettrait de restaurer son autorité au législateur et même au constituant réside dans la faculté de se retirer de la construction européenne. Mais il n'existe aucune clause de retrait. Toutefois, malgré cette absence, le Conseil constitutionnel a relevé qu'il n'y avait pas d'abandon de souveraineté, la clause devant exister tacitement¹⁰⁰⁸. Reste à voir quelle serait l'attitude des cocontractants de la France dans une telle hypothèse qui, si elle ne recouvre vraisemblablement qu'un aspect théorique, reste capitale du point de vue des principes.

Face à ce constat alarmant quant aux pouvoirs du Parlement en matière de construction européenne, une réaction eut lieu lors de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992. En insérant un article 88-4 dans la Constitution, on espérait accroître l'information des parlementaires et ainsi améliorer leur contrôle. Toutefois, l'information européenne du Parlement est encore très largement insuffisante.

B) Une information européenne à parfaire

Après avoir relevé les insuffisances de cette information du Parlement (1), nous envisagerons les remèdes à y apporter (2).

1 - Les insuffisances de l'information européenne du Parlement

public communautaire ». V. BECANE, Jean-Claude, et COUDERC, Michel, *La loi*, Paris : Dalloz, coll. Méthodes du droit, 1994, p. 114.

¹⁰⁰⁷Cité par HOCHEDÉZ, Daniel, et PATRIARCHE, Vannina, *L'Assemblée nationale et l'Union européenne*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 9, 1998, p. 36.

¹⁰⁰⁸Conseil constitutionnel, 92-308 DC, 9 avril 1992, Traité sur l'Union européenne, *Rec. Cons. Cons.*, p. 55 ; FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris : Dalloz, coll. Grands arrêts, 9^e éd., 1997, p. 783 sqq. Au contraire, il n'avait admis la constitutionnalité du Protocole n° 6 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme qu'en référence à sa révocabilité toujours possible. V. RIDEAU, Joël, *France*, in MASCLET, Jean-Claude, et MAUS, Didier (dir.), *Les Constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe*, Paris : La Documentation française, 1993, p. 103.

Il n'est pas inutile de rappeler ici les termes mêmes du premier alinéa de l'article 88-4 de la Constitution. Selon ce dernier, « le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative ». Il apparaît donc que l'information du Parlement repose sur la transmission par le Gouvernement français de propositions de textes au Parlement. Or, ce système d'information est doublement insuffisant. D'une part, l'obligation de transmission n'est que partielle (a). D'autre part, aucun délai de transmission n'est précisé dans cet article (b).

a) Une information partielle

Il résulte des dispositions de l'article 88-4 que le Gouvernement n'est tenu de transmettre au Parlement que les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. S'agissant de celles ne comportant que des dispositions de nature réglementaire, le Gouvernement n'est pas obligé d'en informer les deux Chambres directement. Néanmoins, la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 modifiée par celle n° 90-385 du 10 mai 1990 impose au Gouvernement de communiquer aux Délégations parlementaires pour les Communautés européennes¹⁰⁰⁹ toutes les propositions d'actes communautaires que celles-ci relèvent en droit interne du domaine législatif ou du domaine réglementaire¹⁰¹⁰. Il s'agit ensuite pour les Délégations d'en informer le Parlement dans son ensemble, mais ceci n'est pas toujours possible pour des raisons tenant aux délais de transmission aux Délégations¹⁰¹¹.

L'information du Parlement repose donc sur la réalité de la transmission des propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. Pour connaître l'étendue de cette information, il faut s'interroger sur ce qu'il faut entendre, d'abord, par « propositions d'actes communautaires », et, ensuite, par « comportant des dispositions de nature législative ».

¹⁰⁰⁹Celles-ci s'intitulent désormais « Délégations pour l'Union européenne ». Sur la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale, V. HOCHEDÉZ, Daniel, et PATRIARCHE, Vannina, *L'Assemblée nationale et l'Union européenne*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 9, 1998, p. 63 sqq.

¹⁰¹⁰V. GROUD, Hervé, Les Délégations parlementaires pour les Communautés européennes. Adaptation des assemblées au processus de construction européenne ?, *RDP*, 1991, p. 1324.

¹⁰¹¹Cf. infra., p. 380.

Sur le premier point, la réponse est relativement aisée. Il faut que la proposition d'acte européen donne lieu à une transmission au Conseil des Ministres de l'Union. A défaut, il ne peut s'agir d'une proposition entrant dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution¹⁰¹². Les projets de règlements, de directives, de décisions faisant, eux, l'objet d'une telle transmission doivent donc être considérés comme des propositions d'actes communautaires au sens de l'article 88-4. Il en est de même des recommandations qui sont transmises au Conseil des Ministres européens¹⁰¹³.

Sur le second point, la nature législative des dispositions, l'interprétation devrait être simple. En effet, il pourrait sembler que ne seront transmises au Parlement que les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions qui entreraient, si elles étaient prises en droit interne, soit dans le cadre de l'article 34, soit dans celui des autres dispositions constitutionnelles qui concluent à la compétence législative. Cependant, cette interprétation ne reflète plus, on l'a vu, la réalité de l'étendue de la compétence législative du Parlement français¹⁰¹⁴. C'est au Gouvernement qu'il va appartenir, après avis du Conseil d'Etat, de trancher si certaines propositions comportent des dispositions de nature législative. Or, comme le relève M. Bernard Rullier, « l'application par l'administration du critère législatif a été aléatoire ». Il indique, par exemple, que sur cent onze propositions d'actes communautaires ayant trait aux droits de douane, vingt deux seulement furent transmises au Parlement¹⁰¹⁵. C'est donc du bon vouloir du Gouvernement que dépend l'information du Parlement, ce qui est inacceptable pour que le Parlement puisse effectuer son activité de contrôle sur des actes qui le dépouillent par la suite de sa compétence. Or, il n'existe aucun départiteur de compétence en cas de conflit entre le Gouvernement et la Délégation parlementaire pour l'Union européenne. La seule sanction qui puisse éventuellement exister est une sanction politique. En cas d'interprétation différenciée entre ces deux organes quant à la compétence parlementaire pour

¹⁰¹²Ainsi, ne constitue pas une telle proposition un projet « d'accord interinstitutionnel » tendant à modifier la procédure budgétaire propre aux Communautés européennes.

¹⁰¹³V. Annexe à la circulaire du Premier ministre en date du 19 juillet 1994, relative à la prise en compte de la position du Parlement français dans l'élaboration des actes communautaires, *JO*, 21 juillet 1994, p. 10511 sqq. ; STIRN, Bernard, Quelques réflexions à partir de l'examen par le Conseil d'Etat des projets communautaires en application de l'article 88-4 de la Constitution, *Rev. adm.*, 1994, p. 93 sqq. ; CELERIER, Thibaut, L'article 88-4 de la Constitution et le Conseil d'Etat, *Petites affiches*, 27 janvier 1995, p. 16 sq. Les actes relatifs aux dispositions relevant des deuxième et troisième piliers du traité de Maastricht n'entrent pas dans le cadre de ceux que le Gouvernement doit transmettre au Parlement aux termes de l'article 88-4 de la Constitution.

¹⁰¹⁴Cf. supra., p. 231 sqq.

¹⁰¹⁵RULLIER, Bernard, L'article 88-4 de la Constitution : un premier bilan, *RDP*, 1994, p. 1712 sqq.

connaître d'une proposition d'acte communautaire, il devrait appartenir à la Délégation d'en informer au plus vite l'assemblée dont elle dépend afin que celle-ci puisse réagir à temps. Certes, cette sanction demeure hypothétique étant donné la cohésion majoritaire existant entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale, mais il ne faut pas négliger ce pouvoir parlementaire de sanction. De surcroît, ce mode de répartition interdit aux parlementaires de connaître de propositions d'actes communautaires touchant à des domaines régis par voie de règlement quand bien même ceux-ci sont importants. Ainsi, la fixation des prix agricoles, laquelle emporte de nombreuses conséquences sociales dans notre pays, échappe-t-elle entièrement au Parlement, malgré l'avis formulé par la section des travaux publics du Conseil d'Etat en date du 22 février 1994¹⁰¹⁶. A l'inverse, le Parlement pourra connaître de projets d'actes communautaires accordant des dérogations en matière fiscale à certains pays membres de l'Union alors que ceux-ci n'ont aucune conséquence interne¹⁰¹⁷.

Il ressort de ce qui précède que le Parlement ne bénéficie que d'une information tout à fait partielle de ce qui se passe à Bruxelles. Les dispositions de l'article 88-4 de la Constitution n'ont pas infirmé cette idée. L'exécutif demeure donc maître des affaires européennes ; le Parlement n'étant informé que dans la mesure où le Gouvernement le souhaite. Lorsque le Gouvernement consent, enfin, à transmettre des propositions d'actes communautaires au Parlement, son bon vouloir est encore marqué par les délais dans lesquels il saisit les Chambres de ces propositions.

b) Une information aléatoire

En principe, le Gouvernement doit soumettre au Parlement ces propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative dès leur transmission au Conseil des Communautés. S'il existe un délai incompressible entre la saisine du Conseil et celle du Parlement français dû au circuit parcouru par l'information¹⁰¹⁸, il n'en demeure pas

¹⁰¹⁶ EDCE, n° 45, p. 404 sqq.

¹⁰¹⁷V. HOCHEDÉZ, Daniel, et PATRIARCHE, Vannina, *L'Assemblée nationale et l'Union européenne*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 9, 1998, p. 152 sqq.

¹⁰¹⁸V. Pour une appréciation précise de ce parcours : BIGAUT, Christian, L'association du Parlement français au processus d'élaboration des normes communautaires (L'application de l'article 88 al. 4 de la Constitution issue de la réforme constitutionnelle de 1992), *Rev. adm.*, 1994, p. 29 sqq. ; GAILLARD, Maurice, Le retour des résolutions parlementaires. La mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution, *RFDC*, 1993, p. 707 sqq.

moins que les faits ont très largement démontré des retards inexcusables dans cette transmission.

En effet, il est arrivé à plusieurs reprises que le Gouvernement ne saisisse le Parlement que quelques jours avant l'adoption de la proposition¹⁰¹⁹. Dans une telle hypothèse, l'examen parlementaire relève de l'illusion dans la mesure où il est difficile d'apprécier l'ensemble des conséquences d'un texte européen sur le droit interne. M. Maurice Gaillard a même pu relever le cas de deux propositions d'actes communautaires transmises au Parlement alors qu'elles ont déjà été adoptées par les institutions communautaires¹⁰²⁰. Le Parlement est alors mis devant le fait accompli.

Or, une telle situation est grave. En effet, l'esprit de l'article 88-4 de la Constitution est d'associer le Parlement à la négociation européenne. Dans ce cadre, le Parlement peut adopter des résolutions tendant à faire connaître au Gouvernement son sentiment sur telle ou telle proposition d'acte communautaire. Ces résolutions ne sauraient lier définitivement le Gouvernement, le Conseil constitutionnel ayant prohibé ce genre de résolutions¹⁰²¹, mais elles lui indiquent quelle est l'opinion des parlementaires. Si le Gouvernement ne permet pas au Parlement de se forger un avis sur des textes en discussion au niveau européen, c'est tout l'esprit de la révision constitutionnelle qui est violé. Cela va d'ailleurs à l'encontre des déclarations ministérielles en faveur des résolutions parlementaires. En effet, dès le 8 octobre 1993, le ministre délégué aux Affaires européennes avait affirmé qu'elles avaient « une valeur politique incontestable »¹⁰²². De même, la circulaire du Premier ministre en date du 19 juillet 1994 invite-t-elle à prendre en compte la position du Parlement dans les négociations.

Les faits démontrent que le Parlement français n'est pas suffisamment associé au processus de formation des normes communautaires quoi que certaines déclarations puissent laisser à penser le contraire. L'information recueillie par les parlementaires est lacunaire et les souhaits exprimés par la représentation nationale ne servent, bien souvent, qu'à déclarer la bonne volonté du Gouvernement, mais n'ont que peu de conséquences pratiques. Dépouillé de

¹⁰¹⁹V. RULLIER, Bernard, L'article 88-4 de la Constitution : un premier bilan, *RDP*, 1994, p. 1718 sqq.

¹⁰²⁰GAILLARD, Maurice, *Ibid.*, p. 725.

¹⁰²¹Conseil constitutionnel, 59-2 DC, 17-18 et 24 juin 1959, Règlement de l'Assemblée nationale, *RJC*, I, p. 1 sq.

¹⁰²²Cité par JAN, Pascal, La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale, *RDP*, 1995, p. 1025.

ses attributions par la construction européenne, le Parlement français n'est donc pas mis en position de pouvoir, au moins, contrôler cette construction à distance. Le système bâti, notamment, consécutivement à la conclusion du traité de Maastricht est donc vicié. Plusieurs mesures permettraient de contenir un peu mieux ce déclin parlementaire.

2 - Les remèdes à apporter

Deux remèdes principaux pourraient être apportés au déficit d'association du Parlement français à la construction européenne. L'un revaloriserait l'institution parlementaire (a), l'autre revaloriserait la norme produite par le Parlement (b).

a) *La réserve parlementaire*

La technique dite de la réserve parlementaire consiste en la suspension des négociations au niveau européen tant que le Parlement national ne s'est pas prononcé sur les propositions d'actes communautaires qui relèvent de sa compétence. Ainsi, le Parlement pourrait-il examiner sérieusement, et non dans la hâte, les propositions d'actes communautaires et formuler à leur sujet une opinion qui puisse informer le Gouvernement sur l'attitude des parlementaires à l'égard de cette future norme européenne.

Cette technique est inspirée du régime juridique associant plusieurs Parlements nationaux européens à la production des normes européennes. Ainsi, au Royaume-Uni notamment, le Cabinet ne peut engager le pays à Bruxelles avant que la Chambre des Communes ne se soit prononcée sur le projet de norme en discussion¹⁰²³. Ce procédé permet au Parlement d'exercer son activité de contrôle par une information obtenue en temps et en heure sur les activités communautaires ; il revêt donc une importance considérable. D'ailleurs, à la suite de diverses réclamations émanant tant de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne que du Président de l'Assemblée, le Gouvernement a peu à peu consenti à faire application de cette technique de la réserve parlementaire¹⁰²⁴. Ainsi, la circulaire du

¹⁰²³V. VERDIER, Marie-France, La participation des Parlements nationaux au processus de décision communautaire, *Petites affiches*, 1^{er} juillet 1994, p.22.

¹⁰²⁴V. RULLIER, Bernard, L'article 88-4 de la Constitution : un premier bilan, *RDP*, 1994, p. 1719 sqq. ; HOCHEDÉZ, Daniel, et PATRIARCHE, Vannina, *L'Assemblée nationale et l'Union européenne*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 9, 1998, p. 136 sqq. Notons que l'Assemblée nationale, en 1978, avait manifesté l'ampleur de son mécontentement à l'endroit du Gouvernement, lequel ne

Premier ministre en date du 19 juillet 1994 invite-t-elle la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne à attendre la formulation du souhait parlementaire français avant l'inscription à l'ordre du jour du Conseil des Ministres européens d'une proposition d'acte communautaire¹⁰²⁵. Ainsi seraient balayés les cas où le Parlement est appelé à se prononcer alors que l'acte européen a déjà été adopté, ou les cas où son examen se révèle très insuffisant, faute de temps.

Une telle réforme nous semble vraiment capitale. Celle-ci ne remettrait pas en cause les équilibres et la répartition des fonctions du régime parlementaire ; le Gouvernement serait toujours libre d'agir dans le sens qu'il estime le plus propre à défendre les intérêts de la France, il ne serait toujours pas lié par le vote parlementaire. Mais la possibilité d'expression d'un souhait, d'un sentiment du Parlement sur une proposition d'acte communautaire relève de sa simple et légitime activité de contrôle. Nous ne demandons pas que les assemblées françaises aient les mêmes pouvoirs que le Folketing danois. Dans ce pays, le Gouvernement est tenu de suivre les directives de la Commission spécialement chargée des questions européennes¹⁰²⁶ ; il perd toute sa liberté, ce qui fait verser le régime, sur ce point, vers le régime d'assemblée.

L'adoption de la réserve parlementaire apparaît donc comme étant la mesure la plus prompte à réaliser afin d'améliorer le contrôle parlementaire sur la création des normes européennes. Cela revaloriserait le Parlement français. Reste à revaloriser la loi, norme issue de ce Parlement.

b) Le contrôle de constitutionnalité des actes communautaires

l'avait pas consulté pour la préparation d'une directive, en adoptant une exception d'irrecevabilité par 333 voix contre 132. Il faut dire que les divisions internes à la majorité rendaient possible une telle manifestation. V. HOCHEDÉZ, Daniel, et PATRIARCHE, Vannina, *Ibid.*, p. 37.

¹⁰²⁵Aux termes de cette circulaire, le régime est différent selon que l'inscription à l'ordre du jour du Conseil des Ministres européens est demandée moins de quatorze jours ou plus de quatorze jours avant la tenue du conseil. Dans le premier cas, le Premier ministre invite les représentants français à s'opposer à cette inscription afin que le Parlement puisse examiner l'acte en question. Dans le second cas, le simple report à un ordre du jour ultérieur devrait être demandé. Circulaire relative à la prise en compte de la position du Parlement français dans l'élaboration des actes communautaires, *JO*, 21 juillet 1994, p. 10510 sqq.

¹⁰²⁶Sur le système danois et les procédés suivis dans les autres Etats européens V. VERDIER, Marie-France, La participation des parlements nationaux au processus de décision communautaire, *Petites affiches*, 1 juillet 1994, p. 20 sqq. ; QUINTY, Danièle, et JOLY, Gilles, Le rôle des parlements européen et nationaux dans la fonction législative, *RDP*, 1991, p. 429 ; GROUD, Hervé, Les Délégations parlementaires pour les Communautés européennes. Adaptation des assemblées au processus de construction européenne ?, *RDP*, 1991, p. 1331 sqq.

Il semble tout à fait impossible de revenir sur la supériorité des normes européennes sur la loi. Si cela pouvait paraître possible techniquement, une révision de l'article 55 de la Constitution étant envisageable, cela l'est beaucoup moins politiquement. Les recours en manquement contre la France se multiplieraient si les lois internes rendaient inapplicables les normes européennes. Mais, ce qui est choquant c'est qu'il n'existe aucun contrôle de constitutionnalité de ces actes européens. Dans l'état actuel, donc, une loi doit s'écarter face à un acte communautaire quand bien même cet acte serait inconstitutionnel tandis que la loi, elle, serait conforme à la Constitution.

La norme européenne inconstitutionnelle serait donc applicable en France, toutes les lois devant s'y conformer ou être caduques, alors même que celles-ci sont conformes à la Constitution. Indirectement, cela revient, dès lors que l'on utilise une méthode réaliste d'interprétation de la hiérarchie des normes, à balayer l'autorité de la Constitution. Il est donc absolument nécessaire d'instaurer un mécanisme de contrôle de la constitutionnalité des normes européennes avant que les autorités françaises n'y consentent. Cela maintiendrait l'autorité de la Constitution, laquelle ne serait plus une simple pétition de principe, et, par ricochet, restaurerait, en partie, celle des lois, ces dernières n'ayant à s'incliner que face à un acte communautaire compatible avec la Constitution. C'est une telle réforme que souhaitaient MM. Oudin, Mazeaud et Pandraud en déposant au Sénat et à l'Assemblée nationale une proposition de loi constitutionnelle tendant à instituer un contrôle de constitutionnalité des propositions d'actes communautaires¹⁰²⁷.

Ces deux mesures permettraient au Parlement de retrouver un peu de pouvoir et d'autorité face à une construction européenne qui l'a dépouillé d'une grande partie de ses compétences. Il résulte sans doute de cette idée politique européenne un incontestable déclin du Parlement. Ce déclin, le Parlement le subit sous la V^e République, mais il ne le subit pas à cause de la V^e République. C'est parce que l'idée européenne s'est développée après 1957 que le Parlement a perdu une partie de ses pouvoirs et non à cause des institutions issues du parlementarisme rationalisé. Celles-ci ont pu concourir à la faible association du Parlement au processus de création des normes communautaires, mais elles n'ont pas causé, à elles seules, ce déclin du Parlement.

¹⁰²⁷ *JO*, Doc. S., n° 328, 2 juin 1993 ; *JO*, Doc. AN, n° 194, 18 mai 1993. Selon les auteurs de cette dernière proposition, cette situation « est à la fois illogique et inacceptable ».

Malgré la captation d'une nouvelle forme d'information, l'institution parlementaire n'a pu enrayer le déclin vers lequel elle a été poussée par la construction européenne. Le renouveau d'un vieux mode de contrôle de l'action gouvernementale, le contrôle de l'application des lois, a-t-il, quant à lui, permis de limiter le déclin de l'activité de contrôle que dénonçait Boris Mirkine-Guétzevitch, dès 1931¹⁰²⁸ ?

§ 2 - Le contrôle de l'application des lois

Ce type de contrôle est très ancien puisqu'il résulte de la nature même de la séparation des pouvoirs. Même si, en régime parlementaire, il possède beaucoup de compétences supplémentaires, le pouvoir exécutif est, par essence, chargé d'exécuter les lois votées par le Parlement ; l'ensemble des textes constitutionnels français le rappelle¹⁰²⁹. Cependant, le pouvoir exécutif n'agit alors qu'en exécution d'une loi. C'est dire qu'il doit se conformer à celle-ci, qu'il doit appliquer la loi votée par le Parlement. Pourtant, on peut constater que l'exécutif s'affranchit parfois de cette contrainte. Il le fait alors doublement, soit en retardant l'application de la loi, soit en prenant des textes d'application atténuant, ou au contraire élargissant, les souhaits parlementaires exprimés dans la loi. Malgré quelques arguments en faveur de cette très grande liberté du pouvoir exécutif (A), cette situation apparaît très vite scandaleuse à tout démocrate. C'est pourquoi les deux assemblées ont développé peu à peu un contrôle de l'application des lois, contrôle qui a évolué pour s'intégrer désormais dans le cadre plus vaste de l'évaluation législative (B).

A) La grande liberté consentie au Gouvernement dans l'application de la loi

Après avoir constaté le phénomène (1), nous verrons qu'il peut, à première vue, se justifier à la fois par des considérations théoriques et par des considérations pratiques (2).

¹⁰²⁸V. MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris : Giard, 1931, p. 10.

¹⁰²⁹Constitution du 3 septembre 1791, Titre III, Chapitre IV, Section 1, article 6 ; Constitution du 24 juin 1793, article 65 ; Constitution du 5 fructidor an III, article 144 ; Constitution du 22 frimaire an VIII, article 44 ; Charte du 4 juin 1814, article 14 ; Charte du 14 août 1830, article 13 ; Constitution du 4 novembre 1848, article 49 ; Constitution du 14 janvier 1852, article 6 ; Sénatus-consulte du 21 mai 1870, article 14 ; Loi constitutionnelle du 25 février 1875, article 3 ; Constitution du 27 octobre 1946, article 47 ; Constitution du 4 octobre 1958, article 21.

L'application de la loi relève de la compétence du Premier ministre aux termes de l'article 21 de la Constitution du 4 octobre 1958. Celui-ci se trouve donc disposer d'un grand nombre de pouvoirs en amont de la loi et de l'entière du pouvoir en aval. En effet, il possède déjà, on l'a vu, l'initiative des lois, il peut décider de réunir une commission mixte paritaire et peut, enfin, engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte. En outre, étant à la tête du Gouvernement, il pourra, en son nom, opposer l'irrecevabilité à une proposition ou un amendement qui empiéterait sur le pouvoir réglementaire ou qui interviendrait tardivement, il peut proposer des amendements à tout projet ou proposition de loi, il peut forcer le Parlement à ne statuer qu'une seule fois sur tout projet ou proposition de loi, il peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement et dispose, enfin, d'un droit de priorité dans la fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires.

Dans la procédure législative, les membres du Gouvernement et particulièrement le Premier ministre disposent donc de prérogatives importantes. Mais, la loi votée par le Parlement n'est pas toujours immédiatement applicable ; les membres du Gouvernement interviennent alors de nouveau pour prendre les textes nécessaires à son entrée en vigueur. Or, on a pu constater que de nombreuses lois demeuraient inappliquées pendant de longs mois faute de textes d'application. Parfois, ce défaut peut apparaître mineur dans la mesure où il n'affecte qu'une infime partie des dispositions de la loi ; mais, dans d'autres cas, c'est toute la loi qui demeure inappliquée. Mais toujours cela revient à différer l'application de textes votés par le Parlement. Ainsi, des textes adoptés par la représentation nationale peuvent être mis entre parenthèses par une administration, le record semblant être détenu par une loi du 1^{er} décembre 1965 sur la profession de professeur de danse, laquelle était toujours inappliquée au 15 mars 1987¹⁰³⁰. Citons à cet égard un autre exemple véritablement scandaleux, celui de la loi du 8 juillet 1983 modifiant le code du service national : l'une de ses dispositions prévoyant un nouveau cas de dispense devait faire l'objet d'un décret d'application, mais celui-ci n'était toujours pas intervenu en octobre 1990, le ministre de la Défense considérant que les cas de dispense déjà prévus avaient « jusqu'à présent répondu aux différents besoins sans qu'il soit

¹⁰³⁰V. AVRIL, Pierre, Les innovations sénatoriales, *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 113. Une question orale avec débat avait été posée par M. Léon Jozeau-Marigné quant au retard pris pour l'application de cette loi en 1973 ! V. *JOS*, 1973, p. 1782 sqq.

nécessaire d'avoir recours à des dispositions nouvelles »¹⁰³¹. Il s'agit là d'une situation révoltante car elle aboutit en réalité à inverser la hiérarchie des normes en ne faisant pas primer la loi sur le décret. La formule exécutoire contenue dans chaque loi n'a plus alors aucune force et c'est la République qui est bafouée. Cet exemple est d'autant plus scandaleux que le ministre de la Défense avait les moyens d'écarter cette disposition, si elle ne lui convenait pas, lors de la discussion législative.

Toutefois, il est vrai que, à cet égard, le Gouvernement fait parfois usage de nombre de ses prérogatives pour éviter un examen parlementaire approfondi d'un projet ou d'une proposition de loi, mais tarde ensuite à appliquer les dispositions législatives qu'il a faites adopter. Ainsi, la loi du 10 juillet 1989 relative au permis à points fut-elle adoptée selon la procédure d'urgence et par la voie du vote bloqué, mais ses décrets d'application ne furent publiés que le 28 juin 1992. Et ce n'est pas la loi qui suscita tant la colère des routiers mais bien les décrets d'application de celle-ci, puisque, jusqu'à cette date, les usagers de la route n'étaient pas soumis à ses dispositions¹⁰³². Dans un rapport établi par le Service des Commissions du Sénat en 1994, il apparaît que les Commissions de la Haute Assemblée constatent des retards de plus de cinq années dans l'application de lois adoptées pourtant selon la procédure d'urgence¹⁰³³. En réalité, pour les lois adoptées selon la procédure d'urgence, le délai d'application est légèrement plus bref que s'agissant des autres lois ; ce délai moyen s'établit à 335 jours contre 391 pour les lois adoptées entre le 23 juin 1988 et le 17 octobre 1994. On est tout de même en droit de se demander si une si faible différence justifie que l'on ampute la

¹⁰³¹Cité par MAYNIAL, Catherine, Le contrôle de l'application des lois exercé par le Sénat, in DELCAMP, Alain, BERGEL, Jean-Louis, et DUPAS, Alain (dir.), Contrôle parlementaire et évaluation, *NED*, n° 5012-13, 1995, p. 43.

¹⁰³²M. Pierre Avril note que le vote bloqué fut utilisé afin d'empêcher toute augmentation par voie d'amendements du capital de points distribué aux titulaires du permis de conduire. Or, à la suite des troubles causés par les manifestations, le Gouvernement fut obligé de doubler ce capital. Une meilleure écoute des parlementaires, un meilleur respect des droits du Parlement aurait donc permis d'éviter que la France ne soit totalement bloquée pendant quelques semaines. AVRIL, Pierre, Le dévoiement, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 141.

¹⁰³³S'agissant des lois adoptées avec la procédure d'urgence sous les IX^e et X^e législatures, cinq lois sont dans ce cas : loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion (5 ans et 10 mois) ; loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole et à son environnement économique et social (5 ans et 10 mois) ; loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (5 ans et 9 mois) ; loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation (5 ans et 4 mois) ; loi n° 89-469 du 10 juillet 1989 relative à diverses dispositions en matière de sécurité routière et en matière de contraventions (5 ans et 3 mois). Pas moins de onze autres lois adoptées selon la procédure d'urgence n'étaient toujours pas complètement applicables plus de quatre ans après leur adoption. V. Service des Commissions du Sénat, *Contrôle semestriel de l'application des lois. Le cas particulier de lois votées après déclaration d'urgence*, 26 octobre 1994, p. 51 sqq.

discussion parlementaire d'une lecture dans chaque chambre¹⁰³⁴. Toutefois, le bilan réalisé sur l'ensemble de la X^e législature indique que la situation s'améliore : le délai moyen d'application des lois votées selon la procédure d'urgence est de 208 jours contre 310 pour les autres lois. Ce constat, lui, démontre l'intérêt de la procédure d'urgence¹⁰³⁵.

Les efforts demandés au Parlement pour adopter très rapidement des projets de lois, soit dans l'urgence, soit dans la hâte de la fin de session ne sont donc pas toujours payés en retour par une application véritablement rapide de ces lois¹⁰³⁶. Plusieurs d'entre elles, au contraire, demeurent pour partie inapplicables. La disproportion entre la célérité du travail parlementaire et la lenteur de l'action administrative laisse songeur et l'on conclut rapidement à un déclin du Parlement. Néanmoins, divers arguments peuvent jeter le doute dans les esprits de ceux qui s'intéressent à l'application de la loi ; le verdict du déclin est alors plus nuancé.

2 - Les justifications de cette liberté

Conclure à un déclin du Parlement à la suite de ce constat semble être une évidence : le Gouvernement tarde à appliquer les décisions de la représentation nationale, parfois il s'écarte même des dispositions législatives au prix d'une interprétation de la loi quelque peu fantaisiste¹⁰³⁷. La loi n'aurait donc plus autorité sur l'administration. Cependant, il faut, en premier lieu, remarquer que cette situation n'est pas apparue avec la V^e République. Déjà, sous les deux Républiques précédentes, plusieurs lois étaient appliquées avec des retards similaires à ceux constatés aujourd'hui et certaines de leurs dispositions ne sont même jamais entrées en vigueur, faute de décrets d'application. Ainsi, M. Michel Guibal note-t-il que la loi de finances du 4 avril 1926 instituant une variété de titres nominatifs, la loi Morizet de 1932 relative à la suppression des fumées industrielles ou la loi du 16 juin 1948 instituant une taxe de capitation

¹⁰³⁴V. Service des Commissions du Sénat, *Contrôle semestriel de l'application des lois. Le cas particulier de lois votées après déclaration d'urgence*, 26 octobre 1994, p. 65 sq. Il semblerait que le délai moyen d'application des lois soit en voie d'accélération dans la mesure où les services du Sénat l'établissent désormais à 278 jours. V. *BIRS*, n° 674, 10 novembre 1997.

¹⁰³⁵V. Service des Commissions du Sénat, *Le contrôle de l'application des lois par le Gouvernement*, 4 novembre 1997, p. 54.

¹⁰³⁶V. Sur ce point, la réponse de M. Jacques Limouzy à la question posée par M. Ihuel, le 22 octobre 1971. *JOAN*, 1971, p. 4800.

¹⁰³⁷De nombreuses questions parlementaires font état d'un véritable détournement de l'esprit de la loi par le Gouvernement. V. par exemple : l'intervention de M. Baudouin de Hauteclocque lors du débat portant sur la question orale avec débat de M. Roger Poudonson, *JOS*, 1972, p. 905 sq. ; question de M. Léon Jozeau-Marigné, *JOS*, 1973, p. 1783.

sur les oisifs n'ont jamais été appliquées¹⁰³⁸. De surcroît, il existe différentes justifications tant pratiques (a) que théoriques (b) qui justifient cette liberté conférée au Gouvernement dans l'application de la loi.

a) *Les justifications pratiques*

S'agissant du retard pris pour l'application des lois, celui-ci n'est pas toujours causé par la mauvaise volonté du Gouvernement d'appliquer un texte qui ne le satisfait pas totalement. Il tient parfois aux très nombreuses consultations qui doivent précéder la prise du décret.

Le Gouvernement peut, en effet, avoir à consulter des organisations professionnelles ou différents organismes afin d'élaborer un texte qui convienne à la fois politiquement et techniquement à la situation qu'il entend régir. Dans son rapport, M. François Sauvadet indique qu'il existe près de 900 instances consultatives susceptibles d'être consultées préalablement à la prise d'un décret¹⁰³⁹. Lorsque le décret en question intéresse plusieurs ministères, ceci accroît le nombre d'instances méritant d'être consultées, ce qui allonge le délai.

De plus, le texte de la loi peut prévoir l'intervention d'un décret simple ou l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat. Ces derniers sont plus longs à établir. La consultation du Conseil d'Etat prend entre quatre semaines et deux à trois mois¹⁰⁴⁰.

Parfois, enfin, et cette situation est appelée à se présenter de plus en plus souvent, la réglementation prévue nécessite la consultation de la Commission européenne, ce qui prend en moyenne trois mois¹⁰⁴¹.

¹⁰³⁸GUIBAL, Michel, Le retard des textes d'application des lois, *RDP*, 1974, p. 1045, note 14. Pour d'autres exemples V. AUBY, Jean-Marie, L'obligation gouvernementale d'assurer l'exécution des lois, *JCP*, éd. Gale, 1953, I, n° 1080. Sur le même point V. question orale de M. Louis Raymond-Clergue, *JOAN*, 1960, p. 4256 ; question orale avec débat de M. René Chazelle, *JOS*, 1977, p. 1289. V. également l'intervention de M. Maurice Duverger in Association française de science politique, Le parlementarisme peut-il être limité sans être annihilé ?, *Entretiens du samedi*, n° 4, 1965, p. 10.

¹⁰³⁹SAUVADET, François, L'insoutenable application de la loi, *JO, Doc. AN*, 21 juillet 1995, n° 2172, p. 14.

¹⁰⁴⁰GUIBAL, Michel, *Ibid.*, p. 1054.

¹⁰⁴¹SAUVADET, François, L'insoutenable application de la loi, *JO, Doc. AN*, 21 juillet 1995, n° 2172, p. 16.

Il découle de ce qui précède qu'il existe des délais incompressibles entre le vote de la loi et la prise des décrets d'application. Toutefois, il faut bien remarquer que, en dehors d'hypothèses bien particulières, aucune loi ne devrait être rendue applicable plus de six mois après sa promulgation. Ce délai moyen n'était encore qu'un objectif en 1972 lorsque M. Jean-Louis Tinaud répondait à la question de M. Poudonson tandis que le Premier ministre répondait à celle de M. Denvers¹⁰⁴². Le Premier ministre se montra par la suite plus directif, puisque M. Michel Rocard, dans sa circulaire en date du 1^{er} juin 1990, dénonçait les délais trop longs dans lesquels sont pris les décrets d'application des lois et indiquait aux ministres que dès la promulgation de la loi ils devraient remettre au Secrétariat général du Gouvernement un calendrier définitif d'adoption des décrets lequel ne « devrait pas comporter d'échéance d'adoption des décrets supérieure à six mois ». Le conditionnel était encore employé tandis que dans la circulaire signée par Pierre Bérégovoy, en date du 2 janvier 1993, c'est bien l'impératif qui est utilisé¹⁰⁴³.

L'ensemble de ces consultations justifie donc, pour l'ensemble des lois, un délai de six mois entre leur adoption et leur complète entrée en vigueur. Pour certaines lois, ce délai peut s'allonger sans qu'il ne dépasse une échéance acceptable, sans qu'il ne devienne déraisonnable.

En plus de ces justifications d'ordre pratique, il existe des explications théoriques au retard d'application des lois qui peuvent permettre de douter que les retards constatés sous la V^e République concourent au déclin du Parlement.

b) Les justifications théoriques

Les plus grands auteurs du droit constitutionnel se sont penchés sur cette question de l'application des lois. Léon Duguit, Maurice Hauriou et Joseph-Barthélemy ont tous conclu à la liberté de l'exécutif. Selon Michel Guibal, Léon Duguit affirmait que la loi ne donne pas des ordres à l'exécutif d'édicter les textes nécessités par les lois¹⁰⁴⁴. Maurice Hauriou semblait plus nuancé que le doyen de Bordeaux. En effet, celui-ci affirmait : « Du moment que le pouvoir exécutif est chargé d'assurer l'exécution des lois par des dispositions réglementaires et même

¹⁰⁴²JOS, 1972, p. 907 ; JOAN, 1972, p. 3952.

¹⁰⁴³En annexe de la circulaire du 2 janvier 1993 figure celle du 1^{er} juin 1990. JO, 7 janvier 1993.

¹⁰⁴⁴GUIBAL, Michel, Le retard des textes d'application des lois, RDP, 1974, p. 1064.

par d'autres moyens, il a la faculté de laisser dormir certaines lois en négligeant, en fait, de prendre les dispositions nécessaires à leur mise en vigueur » ; mais, il considérait, également, qu'il fallait distinguer la « suspension de fait de l'exécution des lois », résultant de l'absence des décrets nécessaires, de la « suspension de droit » qui, elle, résulterait d'un décret manifestant la volonté de l'exécutif de suspendre l'exécution d'une loi. Cette « suspension de droit » serait, selon le doyen de Toulouse, d'une « grande gravité »¹⁰⁴⁵. Enfin, Joseph-Barthélemy reconnaissait cette liberté à l'exécutif de la façon suivante : « le Gouvernement doit, dans chaque espèce, se demander s'il n'est pas préférable d'ignorer systématiquement la violation de la loi que la poursuivre. Sans doute, la présomption est en faveur de l'application de la loi ; mais le Gouvernement doit examiner si l'intérêt général n'exige pas qu'on la laisse dormir »¹⁰⁴⁶.

Ces auteurs se fondent tous sur l'indépendance dont jouit le Gouvernement (ou le Président de la République) vis-à-vis du Parlement dans un régime parlementaire. Ils se fondent donc en réalité sur la séparation des pouvoirs pour justifier la liberté dont bénéficierait l'exécutif quant à l'application des lois. Ils refusent de voir en l'exécutif un pouvoir commis. Ils en font, à l'image de Maurice Hauriou, « un représentant autonome de la nation »¹⁰⁴⁷. De ce fait, tous les retards pris par l'exécutif dans l'application des lois seraient excusés et justifiés par cette qualité.

Cependant, on ne peut totalement souscrire à cette conception. Il est vrai que, dans le cadre du régime parlementaire, le Gouvernement est un pouvoir autonome, distinct du Parlement et que le Parlement ne doit pas s'immiscer dans les attributions du Cabinet. Mais cela ne signifie pas que le Gouvernement puisse suspendre l'application des lois indéfiniment. D'une part, la loi n'est pas l'oeuvre exclusive du Parlement. Au contraire, en régime parlementaire, elle est la résultante d'une collaboration entre le Cabinet et les assemblées parlementaires. Elle n'est donc pas un acte imposé par le Parlement au Gouvernement ; cela d'autant moins sous la V^e République où la loi est bien souvent le reflet de la volonté

¹⁰⁴⁵HAURIOU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 2^e éd., 1929, p. 447 sq.

¹⁰⁴⁶JOSEPH-BARTHELEMY, De la liberté du gouvernement à l'égard des lois dont il est chargé d'assurer l'application, *RDP*, 1907, p. 305.

¹⁰⁴⁷HAURIOU, Maurice, *Ibid.*, p. 447.

gouvernementale simplement matinée de soupçons de volontés de la majorité parlementaire¹⁰⁴⁸. D'autre part, si la loi n'est pas un acte imposé au Gouvernement, c'est tout de même un acte qui s'impose à lui comme à tous les pouvoirs publics, à l'exception du pouvoir constituant et sous réserve de sa constitutionnalité. Tant que ses dispositions n'auront pas été abrogées par une autre loi, elle devra s'appliquer comme loi de la République. La formule exécutoire contenue dans la loi s'impose à tous. Si tel n'était pas le cas, c'en serait fini des valeurs de la République et de la démocratie ; ce serait le retour de l'arbitraire, le retour à l'Ancien Régime¹⁰⁴⁹. En effet, si le Gouvernement dispose de la possibilité de suspendre indéfiniment l'application d'une loi, c'est revenir sur l'universalité de la loi et sur le principe d'égalité entre les individus¹⁰⁵⁰. D'ailleurs Maurice Hauriou avait noté ce risque puisqu'il nuancait son opinion en indiquant que le pouvoir exécutif ne pouvait pas, de façon positive, prendre un décret suspendant l'application des lois.

Mais, à vrai dire, il n'y a pas de différence entre un tel décret et l'absence de décret d'application durant de nombreuses années malgré les avertissements que le Gouvernement peut recevoir de la part des parlementaires quant à « l'oubli » dans lequel est tombé une loi qu'ils ont votée mais qui n'est toujours pas appliquée. Dans les deux cas, la loi n'est pas appliquée car le Gouvernement ne désire pas que l'ensemble de ses dispositions entrent en vigueur. Cette situation est insupportable ; elle nie les valeurs républicaines et celles du régime parlementaire puisqu'elle aboutit à ce que la loi qui mérite d'être appliquée soit celle issue du seul Gouvernement et non celle résultant du dialogue entre le Cabinet, d'une part, et le Parlement, d'autre part.

La suspension définitive des lois, du fait de l'absence de décrets d'application, est donc contraire aux règles du régime parlementaire et, ce faisant, participe au déclin du Parlement¹⁰⁵¹. Néanmoins, le Gouvernement étant juge de l'opportunité des textes, il peut retarder légèrement l'application de certaines dispositions de la loi. Cependant, ce retard doit demeurer dans des

¹⁰⁴⁸En outre M. Michel Guibal a pu constater que le Gouvernement tardait plus à adopter les décrets d'application des lois issues de projets de loi que de propositions de loi. Il y voit essentiellement une cause technique : la moindre technicité des propositions de loi. GUIBAL, Michel, *Ibid.*, p. 1047 sqq.

¹⁰⁴⁹Dans le même sens, V. MIABOULA-MILANDOU, Arsène, Les moyens d'action du Parlement à l'égard de la loi votée, *RDFC*, n° 33, 1998, p. 63.

¹⁰⁵⁰C'est également revenir sur le *Bill of Rights* de 1689 qui proclame à son article 2 « que le prétendu pouvoir de l'autorité royale de dispenser des lois ou de l'exécution des lois, comme il a été usurpé et exercé par le passé, est illégal ».

¹⁰⁵¹V. AVRIL, Pierre, *Les Français et leur Parlement*, Tournai : Casterman, coll. P.H., 1972, p. 108.

limites raisonnables. Pour s'en assurer, il est donc indispensable qu'existe un contrôle de l'application des lois. Ce contrôle existe sous la V^e République, et il s'est étendu pour s'intégrer désormais dans un mouvement plus vaste d'évaluation législative.

*B) L'intégration du contrôle de l'application des lois dans le rôle nouveau de l'évaluation législative*¹⁰⁵²

Après avoir vu comment fonctionnait le contrôle de l'application des lois (1), nous examinerons la fonction nouvelle dévolue aux offices parlementaires (2).

1 - Le contrôle de l'application des lois sous la V^e République

Nous avons vu qu'il était indispensable, dans un régime parlementaire, qu'existe un mécanisme de contrôle de l'application des lois par le Gouvernement afin que celui-ci ne puisse se soustraire à l'autorité des lois. Rappelons que le refus par le Premier ministre de prendre les décrets d'application d'une loi est encore moins compréhensible et admissible sous la V^e République qu'il ne l'était sous les Républiques précédentes dans la mesure où le Gouvernement dispose désormais de nombreux pouvoirs lui permettant d'écarter, au cours du débat parlementaire, toute disposition qui ne lui conviendrait pas. Cependant, nous reconnaissons que le Gouvernement puisse se laisser une marge de manoeuvre dans l'application temporelle de la loi afin de ne prendre les décrets que lorsqu'ils seront le plus opportuns¹⁰⁵³. Il va donc falloir contrôler que les lois sont appliquées dans un délai raisonnable. Ce contrôle, après avoir été opéré par le juge (a), l'est aussi depuis plus de vingt cinq ans par le Parlement lui-même (b).

*a) Le contrôle juridictionnel*¹⁰⁵⁴

¹⁰⁵²Sur la question de l'évaluation législative V. par exemple : MORAND, Charles-Albert (dir.), *Évaluation législative et lois expérimentales*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993 ; DELCAMP, Alain, BERGEL, Jean-Louis, et DUPAS, Alain (dir.), *Contrôle parlementaire et évaluation*, *NED*, n° 5012-13, 1995.

¹⁰⁵³Quant au fond, le Premier ministre est tenu de prendre des décrets qui respectent les dispositions législatives car, à défaut, ils encourraient le risque d'une annulation par le juge administratif. Conseil d'Etat, 6 décembre 1907, *Compagnie des Chemins de fer de l'Est et autres*, *Rec. CE*, p. 913, concl. Tardieu.

¹⁰⁵⁴Sur ce point, V. BRETON, Jean-Marie, L'obligation pour l'administration d'exercer son pouvoir réglementaire d'exécution des lois. A propos de quelques décisions récentes du juge administratif, *RDP*, 1993, pp. 1749-1773.

Ce contrôle, au début de la V^e République, n'était que faiblement exercé par les parlementaires. Il n'existait aucun mécanisme de contrôle systématique de l'application des lois. Le contrôle par la voie des questions était, lui aussi, assez faible. Seul donc, le contrôle juridictionnel était véritablement opérant. Dans un arrêt *Kevers-Pascalis*, le Conseil d'Etat a annulé pour excès de pouvoir le refus du ministre de l'Industrie de prendre les mesures réglementaires nécessaires à l'application de l'article 3 de l'ordonnance du 15 juin 1945¹⁰⁵⁵. Cette jurisprudence fut confirmée à de nombreuses reprises. L'intérêt de cette jurisprudence est qu'elle n'est pas réduite à ne s'appliquer qu'à une décision explicite d'un ministre refusant d'appliquer une loi, elle trouve également à s'appliquer s'agissant d'une décision implicite de rejet¹⁰⁵⁶. Ce faisant, dès lors que l'administration est sollicitée d'appliquer une loi, elle doit le faire ou encourir la sanction du juge.

Toutefois, le juge administratif a dû, lui-aussi, reconnaître que le Gouvernement disposait, dans une certaine mesure, du choix de l'opportunité du texte d'application. Il a ainsi reconnu que le décret intervenu après le délai figurant dans la loi n'était pas, de ce seul fait, entaché d'excès de pouvoir¹⁰⁵⁷. Dans quelle mesure le Gouvernement peut-il tarder ? Ne va-t-il pas prendre prétexte de cette dernière jurisprudence pour retarder au maximum l'application de dispositions législatives qui ne lui conviennent pas ? Les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Galmot nous renseignent sur ces points. Il déclare en effet : « Vous ne sauriez admettre cependant que l'autorité réglementaire puisse, en se prévalant de cette liberté, repousser perpétuellement son intervention et éluder ainsi ses obligations. Il appartient au juge administratif de déterminer dans chaque cas particulier, et compte tenu des difficultés propres à chaque affaire, le délai raisonnable dont dispose l'Administration pour agir, et au-delà duquel son abstention devient illégale et fautive »¹⁰⁵⁸.

En réalité, donc, le juge va apprécier au cas par cas si le refus de l'administration d'appliquer le texte est provisoire ou définitif. Dans le premier cas, le juge pourra accepter un délai s'allongeant sur une période assez longue ; dans le second cas, l'intention du

¹⁰⁵⁵Conseil d'Etat, 13 juillet 1962, *Kevers-Pascalis*, *Rec. CE*, p. 475.

¹⁰⁵⁶Conseil d'Etat, 8 juillet 1966, *Union de la production et du commerce des vins et eaux-de-vie d'Alsace*, *RDP*, 1967, p. 190.

¹⁰⁵⁷Conseil d'Etat, 17 mars 1961, *Groupement national des produits laitiers*, *RDP*, 1961, p. 887.

¹⁰⁵⁸Concl. GALMOT sur Conseil d'Etat, 27 novembre 1964, *Ministre des Finances et des Affaires économiques contre Veuve Renard*, *RDP*, 1965, p. 724.

Gouvernement étant claire, il pourra très vite déclarer que le délai raisonnable est expiré et condamner l'Etat à une astreinte¹⁰⁵⁹.

Cette jurisprudence aurait pu avoir pour conséquence d'éveiller l'attention des parlementaires sur ce problème, mais ceux-ci ne se saisirent véritablement de la question de l'application des lois par le Gouvernement que dans les années 1970.

b) Le contrôle parlementaire

Le Parlement français n'a saisi ce pouvoir de contrôle, qui est pourtant tout à fait légitime, on l'a vu, très tardivement. Ce n'est pas le cas de tous les Parlements ; ainsi, Anselme Polycarpe Batbie explique, dès 1885, qu'en Norvège il y a une vérification très stricte de l'exécution des lois par un chancelier de justice ou fiscal nommé par la Diète¹⁰⁶⁰. Le Sénat fut le premier à mettre en place un mécanisme de contrôle systématique de l'application des lois. Il ne le fit qu'en 1972, à la suite de plusieurs questions parlementaires. Si la question orale avec débat de M. Roger Poudonson portait sur ce thème en général¹⁰⁶¹, deux questions posées respectivement seize jours et sept jours avant doivent aussi recueillir les mérites d'avoir éveillé au sein de la Haute assemblée le sentiment qu'il était nécessaire de contrôler l'application des lois votées par le Parlement ; il s'agit de la question orale avec débat de M. Jean Cluzel¹⁰⁶² et de la question orale de M. Mignot¹⁰⁶³. Malgré un mouvement d'idées plus précoce que celui des sénateurs¹⁰⁶⁴, les députés ne se lancèrent dans cette voie que par une résolution de la Conférence des Présidents en date du 20 décembre 1988¹⁰⁶⁵.

Le mécanisme mis en place est le suivant : les présidents des commissions permanentes établissent, avec l'aide des rapporteurs, une liste détaillée relatant l'application des lois votées

¹⁰⁵⁹Conseil d'Etat, 6 janvier 1995, Soulat, *Rec. CE*, p. 15.

¹⁰⁶⁰BATBIE, Anselme, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, 2^e éd., t. III, 1885, p. 125.

¹⁰⁶¹*JOS*, 1972, n° 166, p. 546 et 904 sqq.

¹⁰⁶²*JOS*, 1972, n° 153, p. 289 et 1016 sqq.

¹⁰⁶³*JOS*, 1972, n° 1232, p. 486 et 764 sqq.

¹⁰⁶⁴Quatre questions portant sur ce thème avaient été formulées en termes généraux avant 1972 à l'Assemblée nationale, contre aucune au Sénat. Cf. Annexe 5.

¹⁰⁶⁵V. CHEVALLIER, Jacques, L'évaluation législative : un enjeu politique, in DELCAMP, Alain, BERGEL, Jean-Louis, et DUPAS, Alain (dir.), *Contrôle parlementaire et évaluation*, *NED*, n° 5012-13, 1995, p. 16 ; MIGAUD, Didier, Rapport d'information sur le contrôle de l'application des lois, *Doc. Assemblée nationale*, 28 juin 1990, n° 1558.

par le Parlement. Notons que grâce à la mise en place en 1985 par le Sénat d'une base de données recensant les textes d'application des lois, ce travail a été grandement facilité et amélioré¹⁰⁶⁶. Ils prennent ensuite, sous l'autorité de la Conférence des Présidents, les mesures qui leur semblent appropriées à la situation (lettre au ministre, question)¹⁰⁶⁷. Ces travaux sont publiés, ce qui donne une publicité pouvant être fâcheuse pour le Gouvernement qui ne prendrait pas suffisamment vite les textes d'application des lois.

Ce contrôle de l'application des lois est donc un contrôle par la voie de la publicité faite à l'absence des décrets nécessaires à l'entrée en vigueur de toutes les dispositions d'une loi. Cette publicité est très importante dans ses principes. D'une part, elle attire l'attention de l'opinion quant aux responsabilités de chacun relativement à l'impossibilité pour les citoyens de retirer tous les bénéfices d'une loi. D'autre part, elle permet au Parlement de prendre en connaissance de cause toutes ses responsabilités à l'issue de ce contrôle. Soit il considère que les explications fournies par les ministres sont satisfaisantes ; soit, au contraire, il les rejette. Dans ce dernier cas, en bonne logique, il devrait censurer le Gouvernement qui irait à l'encontre de la volonté du législateur¹⁰⁶⁸.

Ce contrôle de l'application des lois recouvre donc une très grande importance, c'est sans doute ce qui justifie que, depuis quelques années, est apparue chez les parlementaires le besoin d'améliorer ce contrôle en l'incluant dans une réflexion plus vaste relative à l'évaluation législative, laquelle a été confiée à des offices parlementaires.

2 - Le rôle des offices parlementaires

Les commissions permanentes ont donc, notamment, pour rôle d'assurer le contrôle de l'application des lois par le Gouvernement. Toutefois, ce mode de contrôle a paru parfois insuffisant voire insatisfaisant. C'est pourquoi il fut proposé à de nombreuses reprises la

¹⁰⁶⁶V. MAYNIAL, Catherine, Le contrôle de l'application des lois exercé par le Sénat, in DELCAMP, Alain, BERGEL, Jean-Louis, et DUPAS, Alain (dir.), *Ibid.*, p. 35 sq.

¹⁰⁶⁷V. BIGAUT, Christian, La pratique des institutions au début du second septennat de François Mitterrand, *Rev. adm.*, 1989, p. 506.

¹⁰⁶⁸Selon Joseph-Barthélemy, « si le Gouvernement modère ou suspend l'application de la loi, c'est au fond avec l'approbation expresse ou tacite du Parlement, toujours libre de mettre en jeu la responsabilité du cabinet ». JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 750.

création d'organes spécifiques chargé de cet aspect du contrôle parlementaire. Ainsi, M. Paul Ihuel suggère-t-il le 22 octobre 1971 la création d'un organisme *ad hoc*¹⁰⁶⁹ ; M. Jacques Barrot, celle d'une « commission parlementaire de l'application des lois »¹⁰⁷⁰, proposition relayée par MM. Rossi et Abelin¹⁰⁷¹ ; MM. Chandernagor et Lagorce, la constitution d'un groupe de travail¹⁰⁷² ; et plus récemment M. François Sauvadet, celle d'un Office parlementaire chargé de contrôler et d'évaluer l'application des lois¹⁰⁷³.

Il apparaît clairement que la majeure partie des députés ne se contente pas du mécanisme existant. Pourtant, il ne faut pas se méprendre sur les possibilités offertes aux offices nouvellement créés. Il ne faut pas y voir un renouveau du contrôle parlementaire. En effet, les commissions possèdent les pouvoirs qui leur sont attribués. Ces offices ne vont donc que s'ajouter aux possibilités de contrôle déjà existantes mais qui n'étaient pas mises en oeuvre par les parlementaires¹⁰⁷⁴. Mais les commissions permanentes ne sont sans doute pas jugées suffisamment armées et suffisamment libres pour s'occuper du suivi de l'application des lois. Le système des offices parlementaires dispose souvent de la préférence des députés. Les parlementaires semblent donc découvrir un nouveau pouvoir à travers ces offices, alors qu'ils le possédaient mais n'en usaient pas. Cependant, il faut reconnaître qu'il permet de contourner le nombre limite de six commissions permanentes fixé par l'article 43 de la Constitution. Ainsi, c'est à la suite d'une proposition de loi que fut créé l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques par la loi n° 83-609 du 8 juillet 1983¹⁰⁷⁵. Deux récentes propositions de loi ont encore abouti à la création de deux offices, celui d'évaluation de la législation et celui d'évaluation des politiques publiques par deux lois en date du 14 juin 1996¹⁰⁷⁶.

¹⁰⁶⁹JOAN, 1971, p. 4800.

¹⁰⁷⁰JOAN, 1973, p. 800.

¹⁰⁷¹JO, Doc. AN, 1973, n° 318.

¹⁰⁷²JO, Doc. AN, 1973, n° 279.

¹⁰⁷³JO, Doc. AN, 1993, n° 369.

¹⁰⁷⁴Dans le même sens, V. CARCASSONNE, Guy, Les relations de la Cour et du Parlement : ambiguïtés et difficultés, in *La Cour des comptes et le Parlement*, RFFP, n° 59, 1997, p. 132.

¹⁰⁷⁵JO, Doc. AN, 1983, n° 819.

¹⁰⁷⁶JO, 1996, p. 8911 sq. Il fut encore proposé la création d'un office parlementaire d'étude sur la criminalité (JO, Doc. AN, 1993, n° 196) et d'un autre pour la planification et l'aménagement du territoire (JO, Doc. AN, 1994, n° 1028).

Ces offices n'ont pas à proprement parler pour fonction d'examiner l'application des lois par le Gouvernement. Ils ont pour but de renforcer l'information du Parlement et surtout de ne plus faire dépendre cette information de la seule source gouvernementale. Toutefois, indirectement, l'Office parlementaire d'évaluation de la législation aura à suivre l'application de la loi puisqu'il doit déterminer si la législation est adaptée aux situations qu'elle entend régir. Si des dispositions législatives ne sont pas appliquées, l'Office pourra dénoncer cette situation qui nuit à l'adéquation de la loi à la société. Il est encore trop tôt pour déterminer si la création de cet Office aura des incidences sur le délai d'application des lois dans la mesure où ses travaux n'en sont encore qu'aux balbutiements. Néanmoins, on peut déjà penser que cela ne changera pas fondamentalement l'attitude du Gouvernement. C'est bien aux commissions permanentes d'éveiller l'attention des parlementaires sur les enjeux de ce contrôle. Tant que les parlementaires, notamment les députés car au Sénat l'esprit de ce contrôle est mieux assimilé, n'auront pas compris que légiférer n'implique aucune conséquence en l'absence des décrets d'application, ce moyen de contrôle restera en deçà de ce qu'un Parlement peut faire pour contrôler le Gouvernement dans le cadre d'un régime parlementaire. Et tant que durera cette situation, tant que le Gouvernement pourra impunément négliger les lois votées par le Parlement, l'institution parlementaire subira un « abaissement »¹⁰⁷⁷, un déclin au regard des attributions qu'il est en droit de posséder.

* * * * *

Il apparaît donc que le Parlement de la V^e République n'est pas toujours bien informé de ce qui se déroule dans son environnement. Si les techniques traditionnelles d'information, comme le sont le droit de pétition, les commissions d'enquête et les questions parlementaires semblent donner satisfaction malgré quelques défauts congénitaux, il n'en est pas de même des moyens récents d'information. Parfois, ce qui fait défaut, c'est l'absence de prise de conscience par les parlementaires eux-mêmes de l'importance de leur information, seule source leur permettant de juger, de sanctionner l'action gouvernementale, mais aussi seule source leur permettant de justifier leur action auprès de l'opinion publique. Dans ce cas ci, les parlementaires peuvent recouvrer un pouvoir plus à la mesure de ce qu'ils sont en droit d'espérer dans le cadre d'un régime parlementaire en modifiant leur état d'esprit ou en modifiant leur source d'information et leur moyen de contrôle. Dans d'autres cas, au contraire,

¹⁰⁷⁷V. question orale avec débat de M. René Chazelle. *JOS*, 1977, p. 1291.

il semble bien que le déclin soit irréversible. Des modifications pourraient certes être apportées à leurs moyens d'information et de contrôle qui amélioreraient légèrement leur condition, mais cela ne remettrait nullement en cause le déclin de l'institution parlementaire. Nous faisons ici allusion à l'intégration européenne qui a considérablement nuit aux prérogatives des Parlements européens et notamment français.

Conclusion du Titre 1

Il apparaît très nettement que le Parlement de la V^e République souffre de l'efficacité toute relative de ses procédés de contrôle de l'action gouvernementale. Tant le contrôle exercé par la ratification des ordonnances que celui opéré sur les relations internationales ou sur l'exécution de la loi de finances s'avèrent, pour partie, défailants. Cependant, ce n'est pas le principe même de l'organisation de ce contrôle en aval de l'action gouvernementale qui doit être remis en cause. En effet, ce dernier est en parfaite harmonie avec les règles du parlementarisme. C'est bien plutôt l'aménagement technique de ces procédés de contrôle qui fait défaut. Il en est de même s'agissant des moyens d'information dont dispose le Parlement. Ceux-ci pourraient très bien être suffisants. Cependant, leur organisation pratique démontre leur faiblesse voire, parfois, leur innocuité.

Pourtant, le régime parlementaire est une forme d'organisation du pouvoir dont le but est d'organiser, par la nécessaire collaboration entre les organes, la limitation du pouvoir. L'existence d'un contrôle de l'action gouvernementale est donc absolument nécessaire. Or, le lien de confiance unissant la majorité parlementaire au Gouvernement rend incertain l'exercice de cette activité de contrôle. Boris Mirkine-Guetzévitch en concluait que le parlementarisme moderne se résumait au « gouvernement de la majorité »¹⁰⁷⁸. Toutefois, s'il est exact que la majorité obtient le Gouvernement et qu'elle peut, par son intermédiaire, faire prévaloir ses idées ; s'il est vrai, également, que le Gouvernement dispose alors, grâce à la confiance dont il est investi par la majorité, d'une très large puissance, il n'en demeure pas moins que le régime parlementaire ne peut s'accommoder de l'absence de contrôle de l'activité de ce pôle

¹⁰⁷⁸MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, La révision constitutionnelle, *RPP*, mai 1933, p. 347.

majoritaire. Dès lors, il est nécessaire qu'existent d'autres mécanismes permettant, cette fois, de ne pas contrôler uniquement le Gouvernement mais aussi la majorité parlementaire et, à travers elle, tout le Parlement.

Titre 2 - Le Parlement, objet de contrôles

Le contrôle constant de l'action gouvernementale constitue l'un des pivots du régime parlementaire. Or, on l'a vu, ce contrôle est défaillant sous la V^e République. Cependant, une défaillance ne constitue pas un obstacle dirimant. En effet, il est toujours possible de modifier la teneur des mécanismes de contrôle afin d'en améliorer l'efficacité. Ce qui est plus inquiétant, c'est lorsque les plans sur le fondement desquels est bâti l'édifice s'avèrent défectueux. Dans une telle hypothèse, il semble beaucoup plus délicat de restaurer la construction. Or, l'extrême faiblesse du contrôle parlementaire n'est pas propre à la France. Dès 1931, Boris Mirkine-Guetzévitch constatait que l'exécutif « échappe de plus en plus au contrôle parlementaire »¹⁰⁷⁹. En réalité, il convient donc de se demander si ce n'est pas le régime parlementaire qui organise une telle faiblesse et non la seule Constitution du 4 octobre 1958.

En effet, le principe selon lequel le Gouvernement est responsable devant le Parlement aboutit à ce que le Cabinet et la majorité parlementaire soient étroitement liés. Dès lors, comme le relève André Chandernagor, le régime parlementaire « apparaît de plus en plus, sauf exception, comme un régime d'unité du pouvoir dans lequel l'animateur, le meneur de jeu est le Gouvernement, non le Parlement, ce dernier étant subordonné à l'exécutif par l'effet d'une majorité cohérente disciplinée, dont le rôle essentiel est de donner naissance au Gouvernement puis de le soutenir et de protéger son action »¹⁰⁸⁰. Le Parlement, à travers la majorité parlementaire, est donc instrumentalisé. Pourtant, si l'on suit la logique parlementariste, c'est également lui qui doit contrôler l'action du Cabinet. On aboutit alors à cette situation délicate dans laquelle la majorité parlementaire participe à l'action gouvernementale et la facilite, et, dans le même temps, la tempère et la surveille afin qu'elle respecte à la fois le droit et quelques principes d'action.

L'efficacité du contrôle apparaît donc douteuse lorsque la majorité est soudée au Gouvernement. Et « c'est justement, comme le note M. Xavier Roques, l'établissement d'un

¹⁰⁷⁹MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris : Giard, 1931, p. 10.

¹⁰⁸⁰CHANDERNAGORD, André, Le système parlementaire français, théorie et réalité, *Revue des parlementaires de langue française*, n° 34, 1978, p. 26.

couple unifié gouvernement-majorité parlementaire qui rend plus nécessaire la recherche de nouveaux contre-pouvoirs »¹⁰⁸¹. C'est à ce prix que le contrôle pourra réellement se manifester, en le faisant s'exercer par d'autres organes que la majorité parlementaire.

Ce contrôle pourra s'exercer de manière juridique afin de garantir le respect par le pôle majoritaire de l'Etat de droit. Il est absolument nécessaire de faire respecter les principes fixés dans la Constitution car elle constitue le fondement de l'organisation de la société et du régime politique (Chapitre 1). Toutefois, l'existence seule d'un tel contrôle ne saurait suffire à garantir la société contre d'éventuelles décisions arbitraires émanant de la majorité. Nombre de décisions sont compatibles avec la Constitution sans que pour autant elles satisfassent pleinement l'opinion publique. Or, si le contrôle doit exister dans le cadre du parlementarisme, c'est parce que l'opinion doit pouvoir être en mesure de juger si les actions du Gouvernement et de la majorité parlementaire ont toujours ses faveurs. Dans ce type de régime « tout doit être connu, porté au tribunal de l'opinion »¹⁰⁸². Le contrôle ne doit pas se contenter d'être juridique, il doit aussi revêtir une forme politique. Ce sont alors le chef de l'Etat et l'opposition parlementaire qui doivent pouvoir attirer l'attention sur les agissements du pôle majoritaire (Chapitre 2).

¹⁰⁸¹ROQUES, Xavier, Système majoritaire et contrôle de la constitutionnalité, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 101.

¹⁰⁸²CHATEAUBRIAND, François-René de, *De la Monarchie selon la Charte*, in *Grands écrits politiques*, Paris : Imprimerie nationale, t. II, 1993, p. 331.

Chapitre 1 - Le contrôle de la majorité parlementaire par l'autorité effective de la Constitution

L'existence d'un contrôle juridique de l'action gouvernementale est impérative. En effet, le lien unissant la majorité parlementaire et le Gouvernement est tellement fort que les partis composant la majorité se trouvent titulaires d'une grande partie du pouvoir exécutif et de la totalité du pouvoir législatif, ou de sa quasi-totalité si le Parlement est bicaméral et que la seconde Chambre est d'orientation politique opposée à celle de la première.

Le risque est alors que l'absence de contre-pouvoirs encourage les membres de cette majorité à ne s'estimer aucunement limités. Cette sensation de puissance peut susciter un sentiment d'impunité tant chez les parlementaires de la majorité que chez les membres du Gouvernement. Légitimés par le suffrage, ils risquent de se considérer comme étant souverains, aucune barrière à leur initiative ne pouvant, à leurs yeux, se dresser face à eux. Le danger est donc l'irrespect par le pôle majoritaire d'un certain nombre de règles, voire la suppression d'un certain nombre de principes républicains ou démocratiques. C'en est alors fini de la mesure qui caractérise le régime parlementaire. C'est la raison pour laquelle, afin d'éviter de tels dangers, le parlementarisme s'accommode très facilement de l'existence d'un mécanisme de contrôle de constitutionnalité des lois (Section 1) ainsi que d'autres procédés constituant autant de garde-fous protégeant la société contre les dérives éventuelles des majorités parlementaires, à savoir le contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées parlementaires et le transfert du contentieux électoral à une autorité indépendante (Section 2).

Section 1 - Le contrôle de constitutionnalité des lois

La mise en place, en 1958, d'une institution spécialement chargée de contrôler la constitutionnalité des lois a pu apparaître comme une véritable révolution juridique concourant absolument au déclin du Parlement. Néanmoins, il ne faut pas tirer de cette création de conclusions trop tranchées. En réalité, en effet, le Conseil constitutionnel ne fait que garantir le respect d'une hiérarchie des normes depuis longtemps fondée (§ 1). Cependant, le mécanisme de contrôle de la constitutionnalité des lois, tel qu'il fonctionne, contribue à ancrer la croyance en la dévaluation du rôle du Parlement (§ 2).

§ 1 - Le Conseil constitutionnel, garant de la hiérarchie des normes

Lorsque fut créé le Conseil constitutionnel, les réactions les plus vives se firent entendre. Ainsi, René Coty aurait-il déclaré : « Le jour où il y aura une cour suprême, il n'y aura plus de démocratie »¹⁰⁸³. Son institution apparaissait comme mettant fin à la suprématie de la loi et, partant, comme participant activement au déclin du Parlement. Pourtant, ces critiques ne doivent pas être acceptées. Quel est, en effet, le rôle du Conseil constitutionnel si ce n'est assurer l'effectivité de la hiérarchie des normes ? Or, une telle hiérarchie existait déjà bien avant l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958 (A). Mais, à la différence des régimes précédents, la V^e République met en place un mécanisme permettant de garantir son respect (B). La différence est certes de taille mais il convient de noter que la Constitution de 1958 n'a pas bouleversé le système juridique et abaissé la valeur ou l'autorité de la loi. La loi possédait une place dans la hiérarchie des normes située en-dessous de la Constitution, elle possède toujours la même place. Mais, désormais, un juge peut attirer l'attention du pouvoir constituant dérivé pour lui signaler qu'une loi votée est contraire aux dispositions constitutionnelles. Ce sont donc simplement les sanctions à cette hiérarchie qui faisaient défaut sous les régimes précédents, mais nullement le principe de soumission de la loi à la Constitution. Or, comme le relevait Marcel Waline, « l'absence de fait d'un tel contrôle prouve seulement qu'il n'y a pas de différence de fait entre ces deux catégories de lois (lois constitutionnelles et lois ordinaires), mais ne prouve pas qu'il n'y en ait pas en droit »¹⁰⁸⁴.

A) La permanence de la primauté de la Constitution sur les lois

Depuis la Révolution, mais déjà les prémices pouvaient-elles en être perçues sous l'Ancien Régime, l'idée constitutionnaliste fut posée ; au sommet de la hiérarchie des normes se trouvent des principes ou des prescriptions constitutionnelles. La loi n'est donc pas considérée comme constituant l'expression d'une totale souveraineté¹⁰⁸⁵ (1). Mais, sous la plupart des régimes toute sanction est absente de cette construction théorique. Pourtant, un

¹⁰⁸³Cité par KIMMEL, Adolf, *L'Assemblée Nationale sous la V^e République*, Paris : PFNSP, 1991, p. 60.

¹⁰⁸⁴WALINE, Marcel, Observations sur la gradation des normes juridiques établie par M. Carré de Malberg, *RDP*, 1934, p. 534.

¹⁰⁸⁵Nous employons ce qualificatif de « total » afin de bien marquer que, malgré l'expression de « souveraineté parlementaire » présente chez de très nombreux auteurs, le Parlement ne crée pas de normes ayant une autorité juridique équivalente aux normes constitutionnelles. Mais il est bien évident que ce qualificatif est redondant, rendant notre formulation pléonastique ; par essence toute souveraineté est totale ou elle n'est pas.

contrôle de constitutionnalité des lois apparaît parfois mais sous un aspect différent de celui qu'il possède aujourd'hui (2).

1 - La naissance de la hiérarchie des normes

L'inexistence d'un contrôle de constitutionnalité antérieur à 1958 aboutissait à considérer la loi, expression de la volonté générale, comme étant souveraine, située, de fait, au sommet de la hiérarchie des normes. Cependant, on l'a vu, ce sentiment était erroné. L'absence d'un tel contrôle ne signifie pas qu'il n'y ait pas, en droit, de distinction à réaliser entre les lois ordinaires, d'une part, et les lois constitutionnelles, d'autre part.

Même dans la pensée de Rousseau, la loi expression de la volonté générale est soumise au respect théorique de la Constitution. En effet, dans le *Contrat social* déjà, il indique qu'il doit exister différents niveaux de majorité qualifiée selon l'importance des matières concernées pour parvenir à voter une loi ; et plus les questions traitées sont importantes plus l'on doit se rapprocher de l'unanimité. Plus tard dans les *Considérations sur le Gouvernement de la Pologne*, il traite de lois fondamentales que le peuple législateur ne pourrait révoquer « qu'avec la même solennité qu'il mit à les établir ». Rousseau, lui-même, n'entend donc pas la loi comme étant la norme juridique supérieure puisqu'il fait une différence entre les lois selon l'importance des affaires dont elles traitent. Dès lors qu'une loi doit porter sur une affaire particulièrement importante, elle doit être prise selon certaines formes. En réalité, cela revient à distinguer les lois constitutionnelles et les lois ordinaires¹⁰⁸⁶.

En effet, cela aboutit à déclarer que les lois ordinaires, ici adoptées à une condition de majorité peu élevée, ne peuvent remettre en cause des principes ou des lois ayant été adoptées selon une condition de majorité plus élevée. Cela fait de ces dernières des lois dont le respect s'impose au législateur ordinaire¹⁰⁸⁷. Ainsi, la définition de Berthélemy, selon laquelle « la Constitution n'est pas seulement une loi : c'est la loi des lois ; c'est celle dont le respect s'impose au législateur lui-même »¹⁰⁸⁸, est-elle déjà présente dans la pensée de Rousseau. Le

¹⁰⁸⁶Sur cet aspect de la pensée de Jean-Jacques Rousseau V. BASTID, Paul, *L'idée de Constitution*, Paris : Economica, coll. Classiques, série politique et constitutionnelle, 1985, p. 133.

¹⁰⁸⁷Nous entendons par législateur ordinaire, le législateur adoptant ses lois à une faible majorité, mais il n'y pas deux législateurs différents, c'est dans tous les cas le peuple qui remplit ce rôle.

¹⁰⁸⁸BERTHELEMY, Henry, Les lois inconstitutionnelles devant les juges, *RPP*, novembre 1927, p. 187.

deuxième auteur à avoir marqué les esprits des révolutionnaires, l'abbé Sieyès, ne se démarque pas de cette idée. C'est même à lui que l'on doit véritablement la distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif. Selon lui, les pouvoirs, quels qu'ils soient, exécutif comme législatif, doivent respecter des règles ou des formes posées par des principes et des lois fondamentaux, le pouvoir législatif lui-même ne pouvant abroger ou modifier ces lois¹⁰⁸⁹.

Nul n'est donc besoin d'en appeler à l'autorité de Hans Kelsen ou d'autres éminents juristes pour démontrer que la loi tout en étant considérée comme l'expression de la volonté générale n'en est pas moins soumise au respect des normes qui lui sont supérieures. Tous les régimes qui se sont succédés en France depuis la Révolution ont adopté cette hiérarchie entre, d'une part, les normes constitutionnelles et, d'autre part, les normes législatives. Celle-ci s'est traduite dans les faits par l'adoption de constitutions plus ou moins rigides distinguant le pouvoir constituant du pouvoir législatif¹⁰⁹⁰, seules les deux Chartes constitutionnelles, fortement influencées par le régime britannique, semblent échapper à ce constat mais il convient de remarquer, qu'à l'époque, les débats à ce sujet furent très vifs¹⁰⁹¹. Et même, selon Joseph-Barthélemy, les deux Chartes distinguent bien les lois constitutionnelles et les lois ordinaires, mais une erreur commune les assimile à des constitutions souples, tant leur rigidité est légère¹⁰⁹². La mise en place de constitutions rigides va donc de pair avec la reconnaissance de

¹⁰⁸⁹V. BASTID, Paul, *L'idée de Constitution*, Paris : Economica, coll. Classiques, série politique et constitutionnelle, 1985, p. 140 sqq. Cependant, Paul Bastid fait remonter cette distinction à Cromwell. BASTID, Paul, *Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris : Sirey, 1954, p. 152.

¹⁰⁹⁰Comme Carré de Malberg, M. Olivier Beaud considère qu'il n'existe pas de telle distinction sous la III^e République dans la mesure où le personnel constituant et le personnel législatif se recoupe intégralement. BEAUD, Olivier, La souveraineté dans la « Contribution à la théorie générale de l'Etat » de Carré de Malberg, *RDP*, 1994, p. 1289. Dans le même sens V. KORKUNOV, Nicolai Mikhailovich, *Cours de théorie générale du droit*, trad. M.J. Tchernoff, Paris : Giard et Brière, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1903, p. 422. Nous ne souscrivons pas à cette analyse. Certes l'Assemblée nationale ne regroupe que les députés et sénateurs, lesquels participent au pouvoir législatif, mais s'ils se regroupent ainsi à Versailles c'est pour respecter une prescription constitutionnelle, l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics, afin d'être en mesure d'exercer le pouvoir constituant dérivé. Rigides les lois constitutionnelles de 1875 le sont, mais cette rigidité est, comme l'écrit Paul Bastid, « réduite au minimum ». V. BASTID, Paul, *L'idée de Constitution*, Paris : Economica, coll. Classiques, série politique et constitutionnelle, 1985, p. 19. Dans le même sens V. DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Fontemoing, 2^e éd., 1923, t. II, p. 527 ; WALINE, Marcel, Observations sur la gradation des normes juridiques établie par M. Carré de Malberg, *RDP*, 1934, p. 532 sq.

¹⁰⁹¹V. Par exemple : ROUX, M., *Le pouvoir constituant sous la Restauration*, Thèse Paris : Librairie indépendante, 1908 ; MARX, Pierre, *L'évolution du régime représentatif vers le régime parlementaire de 1814 à 1816*, Thèse Paris : Arthur Rousseau, 1929 ; PERNY, *Le pouvoir constituant sous la Monarchie de Juillet*, Thèse Paris : Boyer, 1901 ; JOSEPH-BARTHELEMY, La distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires sous la Monarchie de Juillet, *RDP*, 1909, pp. 5-47.

¹⁰⁹²Ainsi, par exemple, écrit-il que l'article 7 de la Charte de 1830 interdit de rétablir la censure. Or, à qui cette interdiction s'adresse-t-elle sinon au pouvoir législatif qui seul pourrait la rétablir. « Si le pouvoir constituant appartenait au législatif, l'article 7 n'aurait plus aucune signification ». JOSEPH-BARTHELEMY, *Ibid.*, p. 35.

ce que la loi est l'expression de la volonté générale ce qui indique que malgré toute son autorité, la loi est par principe soumise au respect de la Constitution. Ainsi, en même temps que la loi est considérée par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 comme étant l'expression de la volonté générale, le Titre premier de la Constitution du 3 septembre 1791 dispose-t-il que : « Le Pouvoir législatif ne pourra faire aucunes lois qui portent atteinte et mettent obstacle à l'exercice des droits naturels et civils consignés dans le présent titre, et garantis par la Constitution ».

La hiérarchie des normes établie est donc favorable à la Constitution. La loi ne s'y trouve qu'à un rang inférieur. Elle doit se conformer ou, au moins, être compatible avec les prescriptions constitutionnelles¹⁰⁹³. Seulement, peu de constitutions ont permis que soit contrôlée la constitutionnalité des lois, mais de tels contrôles ont existé.

2 - Les premiers contrôles de constitutionnalité des lois

Les révolutionnaires avaient donc posé le principe de la supériorité de la Constitution sur les lois, mais ils n'en avaient pas tiré les conséquences contrairement aux acteurs du système institutionnel américain. Cependant, l'on peut estimer que différents types de contrôles ont préexisté au Conseil constitutionnel. Ces contrôles ont été soit le fait d'institutions extérieures au Parlement (a), soit exercés par les organes parlementaires eux-mêmes (b).

a) Les contrôles externes

Lorsque l'on aborde la question du contrôle de constitutionnalité des lois exercé par un organe externe au législateur l'on pense immédiatement au Sénat conservateur du Consulat. En effet, l'article 21 de la Constitution du 22 frimaire an VIII dispose : « Il maintient ou annule

Adolphe Thiers, lui, distingue ainsi le « législateur du dimanche » et le « législateur de tous les jours ». Cité par LARNAUDE, Ferdinand, L'inconstitutionnalité des lois et le droit public français, *RPP*, février 1926, p. 185 ; LEVINET, Michel, Le problème du contrôle de la loi lors de l'élaboration de la Constitution de 1793, *RDP*, 1991, p. 701 sq. Denis Serrigny, lui, évoque un pouvoir « pour les jours ouvrables » et un autre « pour les jours fériés ». SERRIGNY, Denis, *Traité du droit public des Français*, Paris : Joubert, 1846, t. I, p. 63.

¹⁰⁹³V. REDOR, Marie-Joëlle, *De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrines publiciste française 1879-1914*, Paris : Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 1992, p. 154 sq. ; AUBY, Jean-Marie, Sur l'étude de la hiérarchie des normes en droit public. Eléments de problématique, in *Mélanges dédiés à Robert Pelloux*, Lyon : L'Hermès, 1980, p. 31 ; DUVERGER, Maurice, La loi et les juges, *Le Monde*, 7 août 1971, pp. 1 et 5.

tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le Tribunal ou par le gouvernement » ; les Sénats du Consulat à vie et de l'Empire étant dotés d'attributions semblables. Il s'agit donc bien d'un organe spécifiquement chargé du contrôle de constitutionnalité comme le souhaitait l'abbé Sieyès dans son discours du 2 thermidor an III¹⁰⁹⁴, mais que la Convention lui avait refusé. Ce système sera repris par Louis Napoléon Bonaparte dans la Constitution du 14 janvier 1852¹⁰⁹⁵. Pour autant, il ne faut pas conclure de cette situation que l'Etat de droit a été mieux garanti sous les deux Empires qu'il ne l'a été sous les autres régimes. En effet, d'une part, le Sénat n'a jamais prononcé l'inconstitutionnalité d'une loi car cela revenait à remettre en question les décisions du premier Consul puis de l'Empereur¹⁰⁹⁶. D'autre part, s'agissant du Sénat du Second Empire, il oublia bien souvent son rôle juridictionnel pour tenter de reconquérir ses pouvoirs législatifs, en conséquence de quoi, les débats au Sénat furent souvent marqués du sceau de l'opportunité alors qu'ils auraient dû être strictement juridiques¹⁰⁹⁷. Enfin, les autres régimes ont aussi imaginé des mécanismes externes de contrôle de la constitutionnalité des lois, même si celui-ci était moins formalisé.

Ainsi, sous la III^e République, on peut estimer que les prémices de ce contrôle étaient contenus dans les lois constitutionnelles. En effet, l'article 7 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 précise que le Président de la République peut demander une nouvelle délibération de la loi qui lui est soumise pour promulgation. On pouvait légitimement penser qu'il utiliserait cette prérogative au cas où la loi qui lui est soumise serait inconstitutionnelle, soit au fond, soit en la forme¹⁰⁹⁸. Malheureusement ce ne fut pas le cas, le Président de la République n'utilisa jamais ce pouvoir de crainte de s'attirer les foudres des parlementaires¹⁰⁹⁹. Il promulgua même

¹⁰⁹⁴Il s'agit de son projet de jury constitutionnaire. V. BERRIAT SAINT-PRIX, Félix, *Commentaire sur la Charte constitutionnelle*, Paris : Videcoq, 1836, p. 120 ; LARNAUDE, Ferdinand, L'inconstitutionnalité des lois et le droit public français, *RPP*, février 1926, p. 188 ; BORGETTO, Michel, La genèse du contrôle de constitutionnalité des lois en France (1789-1958), *Administration*, n° 177, octobre-décembre 1997, p. 21.

¹⁰⁹⁵Articles 25, 26 et 27.

¹⁰⁹⁶V. DUEZ, Paul, Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois en France. Comment il convient de poser la question, in *Mélanges Maurice Hauriou*, Paris : Sirey, 1929, p. 218 sq. Le Sénat du Second Empire prononça un seul refus de promulgation, en 1856, et encore celui-ci porta-t-il sur un texte d'intérêt local. V. ASHWORTH, Antoinette, Le contrôle de constitutionnalité des lois par le Sénat du second Empire, *RDP*, 1994, p. 87 sqq. La composition et les méthodes de fonctionnement expliquent une telle crainte de l'Empereur.

¹⁰⁹⁷ASHWORTH, Antoinette, *Ibid.*, p. 59 sqq.

¹⁰⁹⁸C'est ainsi que procédait, à l'époque, l'Empereur d'Allemagne. V. LEROY, Maxime, *La loi, Essai sur la théorie de l'autorité dans la démocratie*, Paris : Giard et Brière, coll. Etudes économiques et sociales, 1908, p. 160. Il semblerait que le Président allemand procède toujours à ce premier contrôle. V. MENDEL, Françoise, la compétence législative des Parlements. Etude comparée, *RID comp.*, 1978, p. 957.

¹⁰⁹⁹V. DE LA CHAPELLE, Séverin, Du rôle du Président de la République pour la sanction des lois ordinaires, *RPP*, octobre 1900, p. 82. Malgré cet état de fait, Carré de Malberg considère que, dans le cas où les Chambres

des lois qui lui étaient soumises alors que celles-ci n'avaient pas été délibérées dans les mêmes termes par les deux Chambres¹¹⁰⁰.

Ce contrôle s'avérant défaillant, on est en droit de se demander si dans une telle hypothèse, c'est-à-dire celle d'une loi n'ayant pas été votée selon la procédure fixée dans la Constitution, les juges ordinaires ne peuvent pas en prononcer l'inconstitutionnalité, ou au moins sanctionner l'inexistence de la loi. D'ailleurs dans un arrêt *Paulin* du 11 mai 1833, la Cour de cassation précisa que la loi « *délibérée et promulguée dans les formes constitutionnelles prescrites par la Charte* fait la règle pour les tribunaux et ne peut être attaquée devant eux pour cause d'inconstitutionnalité »¹¹⁰¹. Ce qui laisse ouverte la voie d'un contrôle de la constitutionnalité externe de la loi. Si la loi est inexistante pour irrespect de ses conditions d'élaboration, elle peut aussi dépasser les limites de la compétence que lui attribue la Constitution. Les juges ordinaires peuvent-ils prononcer l'inconstitutionnalité d'une loi ? De très vives discussions animèrent la doctrine sur ce sujet. En faveur de la compétence du juge se

décideraient volontairement de déroger à la Constitution par le vote d'une loi ordinaire, alors le Président de la République aurait la faculté et même le devoir de refuser de la promulguer. En revanche, si les Chambres adoptent une loi ordinaire sur les dispositions de laquelle il peut exister un doute quant à la constitutionnalité, le président de la République ne peut refuser de promulguer la loi, car il agirait alors comme interprète de sa constitutionnalité, pouvoir qu'il ne détient pas. « L'interprétation de la Constitution, d'après l'article 8, n'appartient et n'incombe qu'au Parlement. C'est de lui seul que relève la solution des difficultés qui peuvent surgir sur les limites du pouvoir législatif ». CARRE DE MALBERG, Raymond, *La constitutionnalité des lois et la Constitution de 1875*, *RPP*, sept 1927, p. 342 sqq. Cette conception nous semble véritablement intenable pratiquement. Comment, en effet, discerner la réelle volonté des Chambres ? Or, de ce discernement dépend le pouvoir du Président de la République. V. également sur ce point MAULIN, Eric, *Le principe du contrôle de constitutionnalité des lois dans la pensée de R. Carré de Malberg*, *RFDC*, n° 21, 1995, p. 91.

¹¹⁰⁰Berthélemy cite plusieurs exemples, notamment celui d'une loi du 22 février 1908 portant ouverture au ministre de l'Instruction publique et des Beaux-arts, sur l'exercice 1908, d'un crédit extraordinaire de 12500 francs pour la participation de la France à l'exposition internationale des Beaux-arts de Venise. Celle-ci fut publiée au Journal officiel du 25 février (p. 1117) avec la mention suivante : « La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'Etat », bien qu'elle ne fut pas l'objet de votes en termes identiques dans les deux Chambres. Un erratum parut au Journal officiel du 27 février pour annoncer que « cette loi doit être considérée comme nulle et non avenue ». V. BERTHELEMY, Henry, *Les limites du pouvoir législatif*, *RPP*, décembre 1925, p. 359. Pour d'autres exemples, JEZE, Gaston, *Les principes généraux du droit administratif*, t. I : *La technique juridique du droit public français*, Paris : Giard, 3^e éd. 1925, p. 369 sqq.

¹¹⁰¹C'est nous qui soulignons. V. *Sirey*, 1833, I, p. 357. V. BASTID, Paul, *Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris : Sirey, 1954, p. 158.

trouvent Georges Renard¹¹⁰², Gaston Jèze¹¹⁰³, Ferdinand Larnaude¹¹⁰⁴, Henry Berthélemy¹¹⁰⁵. Au contraire, même s'ils sont favorables à un contrôle de constitutionnalité des lois, Jean Signorel¹¹⁰⁶ ou Raymond Carré de Malberg¹¹⁰⁷ refusent de le confier aux tribunaux ordinaires. Cependant, ce débat resta essentiellement doctrinal, les interdictions, posées à la Révolution, adressées aux tribunaux de connaître des actes d'administration et de s'immiscer dans la politique en contestant l'autorité des lois, c'est-à-dire en s'opposant à une décision émanant de la volonté générale, demeurèrent les plus fortes. Contrairement au juge américain, le juge français s'est toujours refusé de s'aventurer vers les sentiers du contrôle de constitutionnalité¹¹⁰⁸.

Le contrôle externe s'est donc révélé défaillant, le contrôle interne ne fut pas plus efficace.

b) L'endo-contrôle

Le contrôle de la constitutionnalité des lois a, dans l'histoire constitutionnelle française, aussi été l'oeuvre des parlementaires eux-mêmes, que ce contrôle soit confié aux Présidents des assemblées ou aux assemblées elles-mêmes.

Sous la Monarchie de Juillet, les Présidents des Chambres prirent de l'importance, notamment celui de la Chambre des députés¹¹⁰⁹. Il faut noter que cet essor de la fonction va de pair avec sa plus grande autonomie vis-à-vis du pouvoir royal. En effet, nommé par le Roi sur proposition de la Chambre sous la Restauration, le Président de la Chambre des députés n'est

¹¹⁰²RENARD, Georges, Souveraineté et parlementarisme, *Cahiers de la nouvelle revue*, n° 4, *La cité moderne et les transformations du droit*, p. 86 sqq., notamment p. 109.

¹¹⁰³JEZE, Gaston, Notions sur le contrôle des délibérations des assemblées délibérantes, *Revue générale d'administration*, 1895, III, p. 154 sqq.

¹¹⁰⁴LARNAUDE, Ferdinand, L'inconstitutionnalité des lois et le droit public français, *RPP*, février, 1926, p. 181 sqq.

¹¹⁰⁵BERTHELEMY, Henry, Les lois inconstitutionnelles devant les juges, *RPP*, octobre/novembre/décembre 1927, p. 183 sqq.

¹¹⁰⁶SIGNOREL, Jean, Le contrôle du pouvoir législatif, *RPP*, avril 1904, p. 77 sqq.

¹¹⁰⁷CARRE DE MALBERG, Raymond, La constitutionnalité des lois et la Constitution de 1875, *RPP*, juillet/août/septembre 1927, p. 345 sqq.

¹¹⁰⁸V. BLONDEL, André, *Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois (Etude de critique comparative : E-U-France)*, Thèse Aix : Roubaud, 1927, p. 209.

¹¹⁰⁹V. HUBERT, Louis-Lucien, *Figures parlementaires*, Paris : Flammarion, 1930, p. 63 sqq.

plus, sous la Monarchie de Juillet que l'élus des députés ; il acquiert ainsi une plus grande indépendance. Dupin, élu à la quasi unanimité, est sans doute celui qui marqua le plus la fonction. Cormenin dit de lui qu'il « sait les précédents et la jurisprudence, (qu') il applique avec sagacité le règlement et (qu') il maintient les prérogatives parlementaires contre les empiétements des ministres »¹¹¹⁰. Ces prérogatives que les députés tiennent de la Charte, Dupin les défend notamment en déclarant irrecevables les propositions, projets ou mêmes pensées inconstitutionnels. Ainsi déclara-t-il à la Chambre, le 6 février 1834 : « Quand on émet des opinions, des pensées inconstitutionnelles, la Charte et le règlement qui en découle me font un devoir d'arrêter la discussion (...). Si, à l'occasion de cette discussion, j'entends émettre des principes qui, à mon sens, sont inconstitutionnels, qui troublent non seulement l'ordre de la Chambre, mais aussi celui du pays, je crois avoir le droit de faire des observations, lors même que les paroles viendraient du banc de messieurs les ministres »¹¹¹¹. Ce pouvoir que s'accordait Dupin en l'absence de dispositions contraires, ses successeurs en profitèrent. Ainsi, par exemple, le 22 décembre 1890, Floquet refusa-t-il de laisser lire une proposition manifestement contraire aux lois constitutionnelles¹¹¹².

Ce type de contrôle interne de la constitutionnalité des lois apparaît utile pour prévenir cette incompatibilité entre la loi et la norme fondamentale. Cependant, son efficacité est somme toute limitée puisqu'il ne peut porter que sur des projets ou propositions notoirement inconstitutionnels, le temps d'examen du texte par le Président de l'Assemblée étant beaucoup trop limité. Un second contrôle, par les assemblées elles-mêmes est donc apparu dans la pensée constitutionnelle de la III^e République.

Cette nouvelle construction servit aux partisans de la souveraineté parlementaire pour consolider l'immensité du pouvoir du Parlement. Selon ces derniers, comme Carré de Malberg, le Parlement dispose à la fois du pouvoir législatif et du pouvoir constituant et ce faisant « la représentation du peuple souverain » s'est transformée en « une représentation souveraine du

¹¹¹⁰TIMON, Livre des orateurs, Paris : Pagnerre, 11^e éd., 1842, p. 457.

¹¹¹¹Cité par LARCHER, Emile, *L'initiative parlementaire en France*, Paris : Arthur Rousseau, 1896, p. 133 sq.

¹¹¹²V. JEZE, Gaston, Notions sur le contrôle des délibérations des assemblées délibérantes, *Revue Générale d'Administration*, 1895, II, p. 408. V. également DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Fontemoing, 2^e éd., 1924, t. IV, p. 322 sq.

peuple »¹¹¹³. Par conséquent, le Parlement peut voter aussi bien des lois ordinaires que des lois constitutionnelles et lorsque la voie législative est choisie, on doit considérer que c'est parce qu'il a jugé que la voie constitutionnelle n'était pas nécessaire, c'est-à-dire que la loi a déjà été « préjugée » implicitement constitutionnelle par le Parlement lui-même¹¹¹⁴. Mais, d'une part, on l'a vu¹¹¹⁵, on ne peut pas véritablement considérer que le pouvoir constituant et le pouvoir législatif étaient réunis dans les mêmes mains, car l'Assemblée nationale de la III^e République est bien un organe particulier prévu par les lois constitutionnelles de 1875 pour procéder à la révision de la Constitution. L'organe et la fonction sont donc différents du Parlement quand bien même leur personnel est identique. D'autre part, l'efficacité de ce type de contrôle est en réalité nulle. Comme le relève M. Michel Troper, « dans la mesure où elle n'organise pas une procédure d'annulation des lois, la constitution fonde la validité des normes contraires aux dispositions qu'elle contient »¹¹¹⁶. Or, plusieurs lois adoptées sous la III^e République contiennent manifestement des dispositions inconstitutionnelles. Ainsi, Maurice Hauriou cite-t-il, à titre d'exemples, les cas de deux lois du 9 juillet 1914 et du 31 juillet 1917, en matière fiscale, comme contraires au principe d'égalité ; de la loi du 4 décembre 1925, contraire au principe de non-rétroactivité des lois ; de la loi du 23 mars 1914, contraire au principe de séparation des pouvoirs ; et de diverses autres lois dont celles de séparation des églises et de l'Etat¹¹¹⁷. Comme le relève Dicey, le système qui fait des juges les gardiens de la Constitution est « la seule garantie sérieuse qui ait été inventée contre la législation inconstitutionnelle »¹¹¹⁸.

L'endo-contrôle qui était en vigueur sous la III^e République reposait donc, d'une part, sur un principe erroné : la Constitution, en l'occurrence les lois constitutionnelles, sont supérieures aux lois et le législateur ne peut point y déroger car il n'est pas strictement

¹¹¹³CARRE DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris : Sirey, 1922, t. II, p. 504. Cette idée est totalement récusée par Georges Berlia. BERLIA, Georges, *De la compétence des assemblées constituantes*, *RDP*, 1945, p. 353 sqq.

¹¹¹⁴V. MAULIN, Eric, *Le principe du contrôle de constitutionnalité des lois dans la pensée de R. Carré de Malberg*, *RFDC*, n° 21, 1995, p. 90.

¹¹¹⁵Cf. p. 405, note 1090. Dans le même sens V. BACOT, Guillaume, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Paris : éd. du CNRS, 1985, p. 68.

¹¹¹⁶TROPER, Michel, *Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle*, in *Mélanges Charles Eisenmann*, Paris : LGDJ, 1977, p. 139.

¹¹¹⁷HAURIOU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 2^e éd., 1929, p. 287 sqq.

¹¹¹⁸DICEY, Albert Venn, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, Paris : Giard et Brière, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1902, p. 121. Dans le même sens : FRITOT, Albert, *Esprit du droit et ses applications à la politique et à l'organisation de la monarchie constitutionnelle*, Paris : Pochard, 1824, p. 558 ; HELLO, Charles-Guillaume, *Du régime constitutionnel*, Paris : Gustave Pissin, 2nde éd., 1830, p. 112.

identifiable au pouvoir constituant. Et, d'autre part, sur une confiance aveugle envers les parlementaires puisque ce mode de contrôle se révèle, en pratique, inefficace. On doit donc confier ce contrôle à un organe externe. Cela ne retire rien au pouvoir du Parlement. Il n'y a pas de déclin du Parlement dès lors qu'un juge, constitutionnel ou ordinaire, sanctionne l'inconstitutionnalité d'une loi qu'il a adoptée. Ce juge ne fait que garantir l'effectivité de la hiérarchie des normes¹¹¹⁹. Ce n'est que par usurpation que le Parlement a pu se croire soustrait au respect des prescriptions constitutionnelles. En droit, il leur a toujours été soumis. Il n'est pas inutile à cet égard de citer longuement Hans Kelsen.

Ce dernier écrit : « L'organe législatif se considère dans la réalité comme un créateur libre du droit et non comme un organe d'application du droit, lié par la Constitution, alors qu'il l'est théoriquement, bien que dans une mesure relativement restreinte. Ce n'est donc pas sur le Parlement lui-même que l'on peut compter pour réaliser sa subordination à la Constitution. C'est un organe différent de lui, indépendant de lui et par conséquent aussi de toute autorité étatique qu'il faut charger de l'annulation de ses actes inconstitutionnels - c'est-à-dire une juridiction ou un tribunal constitutionnel.

A ce système, on adresse ordinairement certaines objections. La première est, naturellement, qu'une telle institution serait incompatible avec la souveraineté du Parlement. Mais - abstraction faite de ce qu'il ne peut pas être question de la souveraineté d'un organe étatique particulier, la souveraineté appartenant tout au plus à l'ordre étatique lui-même - cet argument s'écroule par cela seul que l'on doit reconnaître que la Constitution règle en somme la procédure de la législation, de la même manière exactement que les lois la procédure des tribunaux et des autorités administratives ; que la législation est subordonnée à la Constitution, absolument comme la justice et l'administration le sont à la législation, et que, par suite, le postulat de la constitutionnalité des lois est, théoriquement comme techniquement, absolument identique au postulat de la légalité de la juridiction et de l'administration. Si, contrairement à ces vues, on continue d'affirmer l'incompatibilité de la justice constitutionnelle avec la souveraineté du législateur, c'est simplement pour dissimuler le désir de la puissance politique

¹¹¹⁹V. FAVOREU, Louis, *Légalité et constitutionnalité*, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 3, 1997, pp. 73-81 ; CHATENET, Pierre, *Epitaphe pour la démocratie parlementaire*, Paris : Buchet/Chastel, 1990, p. 215.

qui s'exprime dans l'organe législatif de ne pas se laisser - en contradiction patente avec le droit positif - limiter par les normes de la Constitution »¹¹²⁰.

Ce transfert du contrôle de la constitutionnalité des lois à un organisme ad hoc, la V^e République, après la IV^e, va l'opérer.

B) La nouvelle réalité du constitutionnalisme

La V^e République a mis fin au légicentrisme qui caractérisait les régimes précédents pour lui substituer le constitutionnalisme c'est-à-dire que la Constitution est reconnue comme étant la norme suprême et protégée comme telle¹¹²¹. Nous avons vu que l'idée de la supériorité de la Constitution sur les lois était présente dès la Révolution à la fois dans la doctrine politique et publiciste et dans les textes constitutionnels eux-mêmes. Mais, cette supériorité ne demeurait qu'à l'état de proclamation de principe et ne recouvrait en pratique aucune réalité faute de véritable contrôle de la constitutionnalité des lois. Garantir la suprématie de la Constitution sur les lois ne porte en rien atteinte aux droits du Parlement puisque, si le Parlement pouvait parfois contrevenir aux prescriptions constitutionnelles, c'était uniquement en usurpant ses pouvoirs, en s'attribuant une souveraineté qu'il ne possède pas¹¹²². Pourtant, il faut reconnaître que l'intention des constituants était bien, en instaurant un contrôle de constitutionnalité des lois, d'encadrer plus fermement, voire d'abaisser les pouvoirs du Parlement.

Après avoir constaté que les constituants n'étaient pas parvenus à leur objectif sur ce point (1), nous verrons qu'une récente jurisprudence du Conseil constitutionnel pourrait bien, si l'on n'y prend garde, nuire considérablement au pouvoir parlementaire (2).

¹¹²⁰KELSEN, Hans, La garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice constitutionnelle), *RDP*, 1928, p. 223 sq. La même idée émane de Gaston Jèze : « rien, dans la nature juridique de la loi, ne répugne au contrôle juridictionnel. La loi est la manifestation de volonté d'individus investis d'une compétence (membres du Parlement). Cette compétence est réglée par la loi constitutionnelle et le droit. Elle doit, comme toute compétence, s'exercer conformément à la loi et au droit ». JEZE, Gaston, *Les principes généraux du Droit administratif*, t. I : *La technique juridique du droit public français*, Paris : Giard, 3^e éd. entièrement revue et considérablement augmentée, 1925, p. 350.

¹¹²¹TURPIN, Dominique, Représentation et démocratie, *Droits*, n° 6, 1987, p. 82.

¹¹²²Selon J. Magnan de Bornier, la notion de souveraineté parlementaire est « une expression vicieuse » car « les Chambres sont soumises à une règle qui leur est supérieure, et qu'elles doivent observer : la règle constitutionnelle ». MAGNAN DE BORNIER, J., Les résolutions des Chambres, *RDP*, 1925, p. 496.

1 - Le Conseil constitutionnel, départiteur de compétences

Le Conseil constitutionnel est né d'une volonté lentement mûrie de contrôler, voire de brider le législateur (a), mais, en réalité, le Conseil constitutionnel ne remplit pas une telle fonction (b).

a) Une volonté affichée de brider le législateur

Sous la III^e République, déjà, de nombreuses personnalités, essentiellement de tendance conservatrice, s'étaient élevées pour demander la création d'une Cour suprême ou d'un organe spécifique chargé de contrôler la constitutionnalité des lois, mais leurs propositions furent toujours vaines¹¹²³. Pourtant, plusieurs Etats commençaient à se doter de telles institutions proprement européennes puisqu'ils refusaient d'en confier la mission aux tribunaux ordinaires, caractéristique du système américain¹¹²⁴. Or, parmi ces Etats, nombre d'entre eux pratiquaient le régime parlementaire, ce qui, peu à peu prépara les esprits à l'idée selon laquelle ce régime peut tout à fait se concilier avec un contrôle de constitutionnalité des lois, sans que le pouvoir du Parlement ne soit remis en cause¹¹²⁵. Un autre système que le système britannique était donc possible. Cependant, il fallut attendre la IV^e République pour qu'un tel mécanisme se mette en place avec l'institution du Comité constitutionnel. On notera que nulle part, dans la Constitution du 27 octobre 1946, il n'est fait mention d'un quelconque contrôle de constitutionnalité des lois. Il est simplement précisé à l'article 90 que « le Comité constitutionnel examine si les lois votées par l'Assemblée nationale supposent une révision de la Constitution ». Comme le remarque M. Georges Vedel, il s'agit là d'un « euphémisme significatif. En termes nets, une loi qui suppose une révision de la Constitution est une loi contraire à la Constitution »¹¹²⁶. Toutefois, ce contrôle ne fonctionna que très peu ; le Comité constitutionnel ne fut saisi qu'une seule fois, en 1948, et encore parvint-il à accorder les vues de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République, ce qui lui évita de statuer¹¹²⁷.

¹¹²³V. par exemple : BENOIST, Charles, *La réforme parlementaire*, Paris : Plon, 1902, p. XVI.

¹¹²⁴V. FAVOREU, Louis, *Les Cours constitutionnelles*, Paris : PUF, coll. Que sais-je ?, 2^e éd. mise à jour, 1992, p. 5 sqq.

¹¹²⁵V. MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris : Giard, 1931, p. 32 ; CAPPELLETTI, Mauro, Nécessité et légitimité de la justice constitutionnelle, *RID comp.*, 1981, p. 625 sqq.

¹¹²⁶VEDEL, Georges, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 1949, p. 552.

¹¹²⁷V. CHANTEBOUT, Bernard, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris : Armand Colin, coll. U droit, 14^e éd., 1997, p. 58 ; GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll.

Si les constituants de la IV^e République entendaient protéger le Conseil de la République contre la toute puissance de l'Assemblée nationale en instituant le Comité constitutionnel, ceux de la V^e République ont véritablement désiré mettre fin à la puissance de la loi et de l'organe qui la crée. Ce fut d'abord la stricte limitation du domaine d'intervention des lois par l'article 34 ; ce fut ensuite l'institution d'un gardien de cette frontière que le législateur ne devait jamais franchir sous peine d'être sanctionné par le Conseil constitutionnel. Il est bien évident que le Conseil était considéré comme une arme supplémentaire aux mains de l'exécutif afin de dominer plus efficacement le Parlement¹¹²⁸.

De surcroît, en enserrant la loi dans le carcan de la Constitution, les constituants s'assuraient de ce que le législateur ne puisse, par des voies détournées, reprendre un pouvoir qui lui aurait été retiré. Michel Debré, devant le Conseil d'Etat, le 27 août 1958 déclara ainsi : « Il fallait enfin supprimer cet arbitraire parlementaire qui, sous prétexte de souveraineté non de la nation (qui est juste) mais des Assemblées (qui est fallacieux), mettait en cause, sans limites, la valeur de la Constitution, celle de la loi, et l'autorité des gouvernements »¹¹²⁹. Ces arguments juridiques sont forts et justes. Il faut, en effet, reconnaître que, pendant longtemps, le Parlement a prétendu être souverain mais que, selon l'expression de Royer-Collard, il ne s'agissait que d'une « souveraineté usurpée¹¹³⁰ » ; la souveraineté parlementaire n'est qu'une « contrefaçon de la souveraineté nationale »¹¹³¹. La conséquence de ceci, c'est que le Parlement est enfin ramené à ce qu'il est et ce qu'il doit être : « un organe constitué, alors qu'il incarnait jusqu'alors le Pouvoir »¹¹³².

Domat droit public, 15^e éd., 1997, p. 189, note 48 ; AVRIL, Pierre, et GICQUEL, Jean, *Le Conseil constitutionnel*, Paris : Montchrestien, coll. Clefs/Politique, 3^e éd., 1995, p. 15 sq.

¹¹²⁸V. BOULOUIS, Jean, Le défenseur de l'Exécutif, *Pouvoirs*, n° 13, 1980, p. 27 sqq. ; CHEVALLIER, Jacques, L'Etat de droit, *RDJ*, 1988, p. 343.

¹¹²⁹Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. III : *Du Conseil d'Etat au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, 1991, p. 260.

¹¹³⁰Cité par GUYHO, Corentin, *Etude constitutionnelle. Parlementarisme et République*, Paris : Giard, 1924, p. 49 sqq.

¹¹³¹GUYHO, Corentin, *Ibid.*, p. 25. Dans le même sens, Michel Debré ajoutait encore, le 15 janvier 1959 à l'Assemblée nationale : « Il n'est pas plus de Gouvernement souverain qu'il n'est d'Assemblée souveraine. Gouvernement et Parlement sont ensemble au service de la seule souveraineté qui est celle de la Nation ». Cité par AMSELEK, Paul, *Le budget de l'Etat sous la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, 1966, p. 183.

¹¹³²GICQUEL, Jean, *Essai sur la pratique de la V^e République, Bilan d'un septennat*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 33, 1968, mise à jour 1977, p. 209.

Même si la motivation des constituants était sans aucun doute de maîtriser plus encore le Parlement en créant le Conseil constitutionnel, cette institution a permis de remettre les institutions à leur place c'est-à-dire à une place subordonnée à la Constitution¹¹³³, ce qui s'avère être une conséquence tout à fait importante pour que le régime parlementaire fonctionne correctement. La volonté des constituants était donc sans doute d'abaisser les pouvoirs du Parlement en créant le Conseil constitutionnel, mais outre que celui-ci a permis à la hiérarchie des normes d'être enfin respectée, ce qui ne pourrait participer du déclin du Parlement, son institution permet bien plus aujourd'hui de protéger le Parlement contre le Gouvernement que l'inverse.

b) La véritable fonction du Conseil constitutionnel

La place que le Conseil constitutionnel a peu à peu prise dans la vie institutionnelle française est bien différente de celle justifiée par ses créateurs. Le Conseil constitutionnel, notamment par sa décision du 16 juillet 1971 et par l'élargissement de sa saisine en 1974, a considérablement accru tant son rôle que son autorité¹¹³⁴. De simple douanier assurant le respect de la frontière entre la loi et le règlement, le Conseil constitutionnel est devenu le protecteur des libertés¹¹³⁵ et, notamment, des droits du Parlement après avoir, de sa propre autorité, aboli cette frontière. La jurisprudence du Conseil constitutionnel témoigne de cette protection du Parlement contre les empiètements gouvernementaux¹¹³⁶ mais également contre certains laisser-aller d'une majorité de parlementaires répuant à utiliser leurs pouvoirs¹¹³⁷.

Quoi qu'il en soit, et même si le Conseil constitutionnel n'avait pas reconsidéré son rôle au sein du système institutionnel, on ne peut pas conclure de sa création un déclin du Parlement. En effet, son rôle n'est nullement de désapprouver le Parlement en censurant une loi votée par lui. Son rôle est d'attirer l'attention des institutions sur le fait que telle ou telle disposition ne

¹¹³³V. RIVERO, Jean, Fin d'un absolutisme, *Pouvoirs*, n° 13, 1980, p. 5 sqq.

¹¹³⁴V. FAVOREU, Louis, La constitutionnalisation du droit, in *Mélanges en hommage à Roland Drago, L'unité du droit*, Paris : Economica, 1996, p. 29.

¹¹³⁵V. par exemple RIVERO, Jean, *Le Conseil constitutionnel et les libertés*, Paris : Economica et Presses Universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 2^e éd., 1987.

¹¹³⁶V. GUETTIER, Christophe, *Le Conseil constitutionnel et le droit parlementaire sous la V^e République*, Thèse Paris, dactyl., 1986, p. 529 sqq.

¹¹³⁷V. par exemple la jurisprudence relative à l'incompétence négative. Cf. supra., p. 238.

peut être prise en la forme législative car sa véritable nature est constitutionnelle et d'empêcher toute immixtion du pouvoir législatif dans la matière constituante. Son rôle est donc encore celui d'un douanier ou d'un gendarme, mais non pour surveiller que le Parlement demeure dans le domaine que lui assigne l'article 34 de la Constitution, mais bien pour veiller à ce que le Parlement législateur n'outrepasse pas la compétence qu'il tient de l'ensemble des dispositions constitutionnelles. Comme le relève M. Georges Vedel, « le juge constitutionnel n'empiète en rien sur la souveraineté du peuple ou des députés. Bien au contraire, il en assure l'exacte expression. (...) Lorsque le juge constitutionnel censure une loi comme contraire à la Constitution, il ne prononce aucune condamnation ni sur le terrain moral, ni sur celui du fond du droit. Il se borne à dénoncer un vice de procédure : le contenu du texte censuré n'est ni moralement ni juridiquement illicite ; mais il aurait dû être formulé en termes de révision constitutionnelle. La souveraineté du peuple et celle de ses représentants ne subissent aucune mutilation »¹¹³⁸. On ne saurait mieux dire que le Conseil constitutionnel demeure un simple départiteur de compétences. Le mécanisme du contrôle de constitutionnalité des lois institué permet donc de mettre fin au mythe de la souveraineté parlementaire lequel est incompatible avec le régime parlementaire dans la mesure où, dans ce type de régime, c'est du concours des différents organes que naissent les décisions ; c'est de la collaboration continue entre les organes que résulte la production de la norme législative. La mise en place du Conseil constitutionnel favorise donc l'implantation du régime parlementaire. D'ailleurs, quand bien même l'on persisterait à voir dans le Conseil constitutionnel un ennemi du Parlement censurant son activité, il faudrait nécessairement abandonner cette vision au regard de l'origine des lois. En effet, la proportion de lois d'origine gouvernementale ferait alors plutôt penser qu'il censure le Gouvernement plutôt que le Parlement¹¹³⁹.

¹¹³⁸VEDEL, Georges, Préface, in MORAND, Charles-Albert (dir.), *Figures de légalité*, Paris : Publisud, 1992, p. 6 sq. MM. Avril et Gicquel emploient l'expression d' « aiguilleur » de préférence à celle de « départiteur ». AVRIL, Pierre, et GICQUEL, Jean, *Le Conseil constitutionnel*, Paris : Montchrestien, coll. Clefs/Politique, 3^e éd., 1995, p. 11. Cette opinion n'est pas partagée par M. Claude Klein, lequel considère que le Conseil constitutionnel ne peut pas être un simple aiguilleur. V. KLEIN, Claude, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris : PUF, coll. Les voies du droit, 1996, p. 118 sqq.

¹¹³⁹VEDEL, Georges, *Réflexions sur les singularités de la procédure devant le Conseil constitutionnel*, in *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ? Mélanges Roger Perrot*, Paris : Dalloz, 1996, p. 539 ; ROUSSEAU, Dominique, *Le Conseil constitutionnel, le Parlement, le peuple : quel dialogue ?*, *Après-demain*, avril 1995, p. 25 ; FRAISSEIX, Patrick, *Le Conseil constitutionnel et le législateur, collaboration ou concurrence ?*, *Petites affiches*, 23 juillet 1993, p. 12 ; ETIEN, Robert, *L'application des décisions d'annulation du Conseil constitutionnel sur saisine parlementaire*, *Rev. adm.*, 1984, p. 473 ; LAUVAUX, Philippe, *La démocratie majoritaire. Conception et discussion d'un modèle polaire*, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 13.

Le Conseil constitutionnel ne fait donc qu'assurer le respect de la hiérarchie des normes en indiquant qui du pouvoir législatif ou du pouvoir constituant dérivé est compétent. Ce faisant, il ne peut être considéré comme participant du déclin du Parlement sous la V^e République. Toutefois, une récente jurisprudence peut laisser à penser qu'il ne se contente pas de ce rôle, ce qui nuirait au pouvoir du Parlement.

2 - La soumission éventuelle du pouvoir constituant dérivé au contrôle de constitutionnalité

Le pouvoir constituant dérivé est, aux termes de l'article 89 de la Constitution partagé entre le pouvoir exécutif, le pouvoir délibérant et éventuellement le peuple. Cependant, le Général de Gaulle ayant, dès 1962, mis en oeuvre une révision de la Constitution par la voie de l'article 11, le Parlement a pu être écarté de la procédure. Cette interprétation pour le moins très personnelle du texte constitutionnel a créé un précédent, renouvelé en 1969 avec moins de réussite, mais qui fut accepté par François Mitterrand¹¹⁴⁰. Or, cette pratique est particulièrement attentatoire aux pouvoirs du Parlement qui se trouve dépouillé de son pouvoir le plus important, mais il faut reconnaître qu'il l'est au profit du peuple qu'il est censé représenter. En dehors de l'hypothèse selon laquelle la Constitution est révisée par la voie de l'article 11, lorsque le Conseil constitutionnel censure une loi, il déclare, en fait, que la mesure ne peut être prise que sous forme constituante. C'est-à-dire qu'un dialogue va devoir s'établir entre l'exécutif et le Parlement pour que soit révisée la Constitution sur ce point. C'est ainsi qu'il fut procédé pour la révision de la Constitution en date du 25 novembre 1993 relative au droit d'asile. En période de concordance des majorités, le Parlement n'a qu'à « changer de casquette », ce qui démontre bien que la censure du Conseil constitutionnel ne nuit pas à son pouvoir¹¹⁴¹. En période de cohabitation, cette censure invite à un dialogue fructueux entre le Président de la République, d'une part, et la majorité parlementaire et le Gouvernement, d'autre part. Mais, l'autorité de la Constitution, sa solennité n'exige-t-elle pas qu'un tel dialogue existe ? Le pouvoir constituant dérivé est, par principe, partagé et ce partage n'en est que plus fractionné lorsque les majorités ne concordent pas exactement. Cela ne suffit pas pour conclure au déclin du Parlement. Il est d'ailleurs remarquable que la seule révision à ce jour à avoir été provoquée par une censure du Conseil constitutionnel eut lieu en période de cohabitation.

¹¹⁴⁰Entretien avec Olivier DUHAMEL, in *Pouvoirs*, n° 45, 1988, p. 137 sq.

¹¹⁴¹Certes la majorité de l'Assemblée nationale ne correspond peut-être pas à la majorité sénatoriale auquel cas la censure par le Conseil constitutionnel d'une loi aboutit à forcer les deux majorités à dialoguer si l'on souhaite utiliser la voie du Congrès pour réviser.

Dès lors que le Parlement, en liaison avec l'exécutif, aura exprimé la volonté du pouvoir constituant, le Conseil constitutionnel devra s'incliner. Comme l'énonce M. Denys de Béchillon, « l'assujettissement de toutes les autres activités normatrices doit apparaître comme une irréfutable exigence rationnelle »¹¹⁴². En toute logique, le pouvoir constitué qu'est le Conseil constitutionnel doit s'effacer devant le pouvoir constituant. Pourtant, une décision du Conseil constitutionnel semble remettre ce principe en cause, ce qui porterait une atteinte très importante au pouvoir parlementaire.

En effet, dans une décision en date du 2 septembre 1992, le Conseil déclara « que sous réserve, d'une part, des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être engagée ou poursuivie, qui résultent des articles 7, 16 et 89, alinéa 4, du texte constitutionnel et, d'autre part, du respect des prescriptions du cinquième alinéa de l'article 89 en vertu desquelles « la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision », le pouvoir constituant est souverain »¹¹⁴³. Le pouvoir constituant dérivé exprimé par le Congrès ne serait donc souverain que dans la mesure où il respecterait certaines obligations¹¹⁴⁴. Autant dire qu'il ne serait pas souverain. Cela aboutit, selon nous, à ne faire du pouvoir constituant exprimé par la voie du Congrès qu'un simple pouvoir constitué. Seul le pouvoir constituant exprimé par le peuple, soit par la voie de l'article 11, soit par celle de l'article 89, ne serait pas contraint par le Conseil constitutionnel à respecter ces prescriptions¹¹⁴⁵ ; de fait, lui seul serait donc souverain.

¹¹⁴²DE BECHILLON, Denys, *Hierarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, Paris : Economica, coll. Droit public positif, 1996, p. 241.

¹¹⁴³Conseil constitutionnel, 312 DC, 2 septembre 1992, Maastricht II, *Rec. Cons. Cons.*, p. 76 sqq. ; FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris : Dalloz, coll. Grands arrêts, 9^e éd., 1997, p. 783 sqq.

¹¹⁴⁴M. Georges Vedel qualifie ces normes de « para-supraconstitutionnelles ». VEDEL, Georges, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, *Pouvoirs*, n° 67, 1993, p. 82 sqq. Il est tout de même surprenant que le Conseil constitutionnel fasse de l'intangibilité de la forme républicaine du gouvernement une disposition supraconstitutionnelle, ou « para-supraconstitutionnelle », dans la mesure où une telle disposition avait été introduite dans la loi constitutionnelle du 25 février 1875 par la loi de révision en date du 14 août 1884, c'est-à-dire par le pouvoir constituant dérivé.

¹¹⁴⁵Conseil constitutionnel, 20 DC, 6 novembre 1962, Loi référendaire, *Rec. Cons. Cons.*, p. 27 ; FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Ibid.*, p. 184 sqq. Conseil constitutionnel, 313 DC, 23 septembre 1992, Maastricht III, *Rec. Cons. Cons.*, p. 94 ; FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Ibid.*, p. 783 sqq.

Cette décision nous semble véritablement curieuse dans la mesure où elle abaisse le pouvoir constituant parlementaire au rang de pouvoir constitué¹¹⁴⁶. Le Conseil constitutionnel, autre pouvoir constitué, nous semble s'être affranchi de la Constitution pour s'arroger ce pouvoir, alors qu'en qualité de pouvoir constitué il ne devrait tirer les motifs de sa compétence que du seul texte constitutionnel. Or, nulle part dans la Constitution ne figure un tel titre de compétence. On pourrait même considérer que le Constituant originaire lui a dénié ce pouvoir dans la mesure où, alors que pour les lois organiques et les règlements des assemblées parlementaires, autres textes ayant une valeur plus importante que les lois ordinaires, il a institué un mécanisme de contrôle systématique de leur constitutionnalité, ce contrôle n'est pas prévu s'agissant des lois constitutionnelles¹¹⁴⁷. Certes, un contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles existe en Allemagne mais, dans ce pays, il est expressément prévu par la Loi fondamentale, ce qui n'est pas le cas en France¹¹⁴⁸. En outre, même dans une telle hypothèse, l'on est en droit de se demander si une telle limitation du pouvoir constituant dérivé est bien conforme aux principes de la hiérarchie des normes dans la mesure où elle a pour conséquence de ne faire du pouvoir constituant dérivé qu'un simple pouvoir constitué.

Quoi qu'il en soit, cette limitation du pouvoir du Parlement par le Conseil constitutionnel, si elle débouchait sur la censure d'une loi constitutionnelle adoptée par le Congrès constituerait un incontestable déclin du Parlement. Le Conseil constitutionnel ne serait plus alors le départiteur entre la forme législative ou la forme constitutionnelle d'un texte, mais véritablement un organe pouvant casser toute décision du Parlement au nom d'un Etat de droit dont il dégagerait les principes. Or, comme l'indique M. Georges Vedel, « si les juges ne gouvernent pas, c'est parce que, à tout moment, le souverain, à la condition de paraître en

¹¹⁴⁶Or, le pouvoir constituant dérivé ne peut être abaissé au rang de pouvoir constitué comme en témoigne la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 qui déroge à la procédure de révision prévue à l'article 90 de la Constitution du 27 octobre 1946. V. VEDEL, Georges, Souveraineté et supraconstitutionnalité, *Pouvoirs*, n° 67, 1993, p. 90.

¹¹⁴⁷V. FAVOREU, Louis, Le Conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics, *RDP*, 1967, p. 35. L'auteur semble depuis avoir modifié son opinion quant au contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles. En sens contraire : LUCHAIRE, François, Commentaire de l'article 61, in LUCHAIRE, François, et CONAC, Gérard (dir.), *La Constitution de la République française*, Paris : Economica, 2^e éd., 1987, p. 1115 sq.

¹¹⁴⁸Article 79 alinéa 3 de la Loi fondamentale. Ce contrôle existe également en Autriche et en Italie, mais dans ces pays il résulte d'une interprétation de la Constitution par le juge constitutionnel lui-même. V. GREWE, Constance, RUIZ FABRI, Hélène, *Droits constitutionnels européens*, PUF, coll. Droit fondamental, série Droit politique et théorique, 1^e éd., 1995, p. 56 ; BEAUD, Olivier, Maastricht et la théorie constitutionnelle, *Petites affiches*, 2 avril 1993, p. 8.

majesté comme Constituant peut, dans une sorte de lit de justice, briser leurs arrêts »¹¹⁴⁹. D'ailleurs, ce système reconnaissant l'autorité suprême du pouvoir constituant dérivé est reconnu dans nombre de pays où les décisions de la Cour constitutionnelle ont pu être « cassées », ou plutôt surmontées, par des révisions constitutionnelles¹¹⁵⁰.

Cette jurisprudence est donc, à notre avis, très critiquable. Certaines méthodes du contrôle de constitutionnalité tel qu'il s'opère en France font aussi l'objet de critiques. Or, l'ensemble de ces critiques témoigne du sentiment selon lequel la pratique du contrôle de constitutionnalité porte atteinte aux droits du Parlement.

§ 2 - Les méthodes contestées du contrôle de constitutionnalité

Les critiques que l'on adresse au Conseil constitutionnel sont de deux ordres ; elles diffèrent et sont même contradictoires. D'une part, régulièrement depuis 1989, l'on dénonce les failles béantes dans l'Etat de droit causées par l'incomplétude du contrôle de constitutionnalité des lois (A). D'autre part, de façon cyclique, le thème rémanent du Gouvernement des juges réapparaît à l'occasion de décisions qu'il peut prendre (B).

A) *L'incomplétude du contrôle de constitutionnalité des lois*

Le choix, en 1958, d'un contrôle de la constitutionnalité des lois par voie d'action, à l'inverse du modèle américain, entraîne pour conséquence l'impunité de la loi dès lors qu'elle a été promulguée. Or, cette situation laisse subsister, dans notre droit, des textes législatifs qui, éventuellement, peuvent comporter des dispositions contraires à la Constitution. Certains s'en irritent périodiquement (1). Si bien que depuis près de dix ans l'on évoque la possible intrusion, dans le contrôle de constitutionnalité tel qu'il existe en France, d'un mécanisme de contrôle par voie d'exception (2).

¹¹⁴⁹VEDEL, Georges, Schengen et Maastricht, *RFDA*, 1992, p. 180. Le Conseil constitutionnel s'érigerait alors en souverain. V. POLIN, Raymond, Le roi ne saurait pâtir vergogne. Recherche sur le concept de responsabilité politique, in *Ecrits en hommage à Jean Foyer*, Paris : PUF, 1997, p. 41.

¹¹⁵⁰V. sur ce point, ROQUES, Xavier, Système majoritaire et contrôle de la constitutionnalité, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 112 sq.

1 - L'échappatoire au contrôle

Certaines lois demeurent soustraites à ce contrôle (a), même si la jurisprudence du Conseil constitutionnel semble peu à peu les réintégrer dans son examen (b).

a) Les lois soustraites au contrôle du Conseil constitutionnel

L'ensemble des lois adoptées avant 1958 et encore en vigueur n'ont pu, par essence, être soumises au contrôle de constitutionnalité. Or, le stock de ces lois, s'il diminue chaque année, reste néanmoins important. De même, le contrôle de constitutionnalité adopté étant un contrôle par voie d'action, en l'absence d'une saisine du Conseil constitutionnel avant sa promulgation, la loi est réputée conforme à la Constitution malgré l'absence d'examen de sa conformité à la Constitution¹¹⁵¹. Cette loi est donc dans une situation identique à celle des lois votées sous les III^e et IV^e Républiques.

Fort heureusement, la réforme opérée au début du septennat de M. Valéry Giscard d'Estaing a permis de limiter considérablement les cas de lois non déférées au contrôle du Conseil constitutionnel. Le « gramme de démocratie¹¹⁵² » ainsi déposé a permis de faire pencher la balance de façon définitive vers l'Etat de droit. En effet, en permettant à soixante députés ou soixante sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel, le Président de la République a ouvert l'accès du Conseil à l'opposition qui ne manqua pas, après quelques atermoiements, de saisir cette occasion de contrôler, cette fois-ci juridiquement, l'action gouvernementale¹¹⁵³. Le contrôle politique du Gouvernement par l'opposition étant véritablement réduit¹¹⁵⁴, cette révision lui ouvrait, enfin, la voie du contrôle de la régularité juridique de l'action gouvernementale. Désormais, la très grande majorité des lois importantes est déférée au Conseil constitutionnel, ce qui permet de limiter considérablement ce scandale des lois inconstitutionnelles que les juges se doivent de faire appliquer.

¹¹⁵¹Dans l'état actuel, on pourrait même concevoir que le Président de la République promulgue si vite une loi que les parlementaires ne disposent pas du temps matériel nécessaire pour saisir le Conseil constitutionnel. Dans ce sens V. la décision du Conseil constitutionnel, saisi par soixante sénateurs, de la loi portant réforme du service national. Conseil constitutionnel, 97-392 DC, 7 novembre 1997, *JO*, 1997, p. 16255 sq.

¹¹⁵²DUVERGER, Maurice, Un gramme de démocratie, *Le Monde*, 11 octobre 1974, p. 1 et 7.

¹¹⁵³V. PHILIP, Loïc, L'élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel, *AJDA*, 1975, p. 15 sqq.

¹¹⁵⁴Cf. infra., p. 500.

En outre, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a, elle-aussi, permis de limiter ce risque même si elle reste un peu timorée à cet égard.

b) La jurisprudence timide du Conseil constitutionnel

Alors que, par certaines décisions, le Conseil tente d'accroître son contrôle sur un plus grand nombre de lois, il maintient certains îlots d'immunité constitutionnelle en se refusant encore à soumettre le peuple au respect de la Constitution.

En effet, dès lors qu'une loi est adoptée par voie de référendum, le Conseil constitutionnel se déclare incompétent pour en examiner la conformité à la Constitution. Cette solution, on l'a vu¹¹⁵⁵, nous paraît hautement critiquable dès lors que le peuple est appelé à se prononcer en vertu de l'article 11, que la matière soit effectivement législative¹¹⁵⁶ ou qu'elle soit réellement constitutionnelle¹¹⁵⁷ ; la première hypothèse étant la plus critiquable dans la mesure où le peuple, ayant consenti lors de l'adoption de la Constitution, à ne s'exprimer qu'en tant que simple législateur, doit, comme le législateur ordinaire être soumis au respect de la Constitution. Cette jurisprudence, outre qu'elle opère une distinction entre les deux législateurs, porte en ses germes un risque important pour l'Etat de droit. Toute loi adoptée par le peuple sera valide quelle que soit sa constitutionnalité au fond¹¹⁵⁸. Cette jurisprudence timorée accentue encore les cas de lois non soumises au contrôle de constitutionnalité.

Cependant, toute sa jurisprudence ne se montre pas aussi timide. En effet, s'agissant des lois déjà promulguées, le Conseil perd, en principe, toute compétence, son contrôle se limitant à un contrôle par voie d'action. Mais, les juges de la rue Montpensier ont étendu, dans certaines conditions, leur contrôle jusqu'à ces lois. Dès lors qu'une loi dont il est saisi modifie ou complète une loi préexistante sur laquelle il n'avait pas fait peser son contrôle, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il se devait d'en contrôler, par voie de ricochet, la

¹¹⁵⁵Cf. supra., p. 132 sqq.

¹¹⁵⁶Conseil constitutionnel, 313 DC, 23 septembre 1992, Maastricht III, *Rec. Cons. Cons.*, p. 94.

¹¹⁵⁷Conseil constitutionnel, 20 DC, 6 novembre 1962, Loi référendaire, *Rec. Cons. Cons.*, p. 27.

¹¹⁵⁸Il faut admettre que cette jurisprudence est conforme à l'opinion du Général de Gaulle qui affirmait : « Je crois qu'en France la meilleure cour suprême c'est le peuple ». Cité par KIMMEL, Adolf, *L'Assemblée Nationale sous la V^e République*, Paris : PFNSP, 1991, p. 61.

constitutionnalité¹¹⁵⁹. Mais, il faut prendre garde à ne pas surestimer ce contrôle. En effet, la loi promulguée comportant des dispositions inconstitutionnelles ne sera pas censurée ; elle ne disparaîtra pas de l'ordre juridique. Le contrôle étant un contrôle par voie d'action, seule la loi soumise au Conseil sera censurée. Certains auteurs estiment que les juges ordinaires auraient, dans les cas où la loi est antérieure à la Constitution du 4 octobre 1958, à constater l'abrogation de cette loi par la nouvelle Constitution. D'autres, semblent plus catégoriques ; les juges devant, selon eux, refuser d'appliquer cette loi inconstitutionnelle¹¹⁶⁰.

Cette incertitude doctrinale serait privée de conséquences pratiques si le constituant français décidait d'adopter le mécanisme de contrôle par voie d'exception.

2 - La question de l'exception d'inconstitutionnalité

Alors que les constituants de 1958 avaient rejeté ce système, qui avait pourtant les faveurs des hommes politiques de la III^e République¹¹⁶¹, le problème de l'institution d'un tel contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception en parallèle avec celui par voie d'action est réapparu à l'occasion du trentième anniversaire du Conseil constitutionnel. Le 3 mars 1989, en effet, le Président du Conseil constitutionnel, M. Robert Badinter, suggéra que les citoyens puissent, après filtrage par les juridictions suprêmes, saisir le Conseil afin de contester la constitutionnalité d'une loi¹¹⁶².

Si cette ouverture du Conseil constitutionnel aux citoyens n'est pas entièrement exclue, les citoyens ayant la faculté d'envoyer au Conseil des mémoires afin de l'éclairer sur l'inconstitutionnalité d'une loi dont il est saisi par les autorités compétentes¹¹⁶³, cette proposition aboutit néanmoins à associer directement les citoyens au contrôle de

¹¹⁵⁹Conseil constitutionnel, 187 DC, 25 janvier 1985, Etat d'urgence en Nouvelle-Calédonie, *Rec. Cons. Cons.*, p. 43 ; FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris : Dalloz, coll. Grands arrêts, 9^e éd., 1997, p. 608 sqq. En l'espèce, ce contrôle est rejeté car la loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie ne constituait qu'une application pure et simple de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

¹¹⁶⁰Sur cette question V. FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Ibid.*, p. 615.

¹¹⁶¹V. Par exemple : BENOIST, Charles, *La réforme parlementaire*, Paris : Plon, 1902, p. XVI ; TARDIEU, André, *La Révolution à refaire*, t. II, *La profession parlementaire*, Paris : Flammarion, 1937, p. 267 ; ORDINAIRE, Maurice, *Eléments d'une réforme parlementaire*, *RPP*, mai 1929, p. 182.

¹¹⁶²V. *Le Monde*, 3 mars 1989, p. 1.

¹¹⁶³V. VEDEL, Georges, L'accès des citoyens au juge constitutionnel. La porte étroite, *La vie judiciaire*, 11 mars 1991.

constitutionnalité en leur ouvrant sa saisine. De surcroît, la nature même du contrôle en serait modifiée puisque les citoyens ne pourraient contester la constitutionnalité d'une loi qu'à l'occasion d'un litige. Il s'agirait donc bien d'un contrôle par voie d'exception.

Reprise par le Président de la République, François Mitterrand, cette proposition fit l'objet d'un projet de loi constitutionnelle déposé par M. Michel Rocard. Toutefois, adversaire déclaré de cette révision, le Sénat apporta tant de modifications au texte que le Gouvernement préféra en rester là¹¹⁶⁴. Cependant, le projet fut réactivé, quelques années plus tard, par François Mitterrand qui confia au Comité Vedel le soin d'en examiner à la fois l'utilité et l'opportunité¹¹⁶⁵. Ce dernier, conclut à la reprise du projet de 1990, mais avec une période transitoire de deux ans au cours de laquelle le Parlement pourrait, de lui-même, examiner si une loi est inconstitutionnelle et ainsi la remplacer¹¹⁶⁶. Par la suite, joint au projet de révision du Conseil supérieur de la magistrature et de la responsabilité pénale des ministres¹¹⁶⁷, ce projet fut abandonné par M. Edouard Balladur.

Ayant les faveurs d'une grande partie de la doctrine¹¹⁶⁸, on peut penser que cette révision verra le jour. Il est donc nécessaire de s'interroger sur la compatibilité de celle-ci avec les droits du Parlement. Dans la mesure où une loi votée par le Parlement et promulguée par le Président de la République risquerait de perdre toute autorité à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel saisi, indirectement, par des justiciables, on peut estimer que ce type de contrôle porte atteinte au pouvoir parlementaire. L'épée de Damoclès que constituerait la sanction du Conseil constitutionnel pèserait en permanence sur les lois adoptées par le Parlement. Toutefois, une fois de plus, outre qu'un tel contrôle existe dans de nombreux régimes parlementaires, il s'avère tout à fait logique. Si une loi est inconstitutionnelle, c'est que le Parlement a outrepassé ses pouvoirs qu'il tient de la Constitution, norme suprême qui s'impose à tous à l'exception du pouvoir constituant. Mettre fin à une telle usurpation ne contrevient en rien aux droits du

¹¹⁶⁴*Le Monde*, 27 avril 1990, p. 10.

¹¹⁶⁵*Le Monde*, 11 novembre 1992, p. 10.

¹¹⁶⁶*JO*, 16 février 1993, p. 2548.

¹¹⁶⁷*JO, Doc. S.*, 1993, n° 231.

¹¹⁶⁸V. Par exemple : VEDEL, Georges, Ni gadget, ni révolution, *Le Monde*, 6 avril 1990, p. 2 ; DUHAMEL, Olivier, *Le pouvoir politique en France*, Paris : Le Seuil, coll. Science politique, 2^e éd., 1993, p. 356 sq. ; ROUSSEAU, Dominique, Une révision pour les citoyens, *Libération*, 23 mars 1992 ; CARCASSONNE, Guy, La règle du jeu, *Le Monde*, 27 février 1992, p. 1 ; LASCOMBE, Michel, Réviser la Constitution, *RRJ, Droit prospectif*, 1991, p. 669 ; MAUS, Didier, Aller plus loin, *Le Monde*, 23 juillet 1989, p. 6 ; GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 1997, p. 754 sq.

Parlement puisqu'il n'avait aucun titre, aucun droit, à prendre la mesure incriminée, au moins dans la forme législative.

Quand bien même le contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception serait adopté en France, il ne contreviendrait absolument pas aux droits du Parlement. Le contrôle de constitutionnalité des lois, quelle que soit la forme qu'il revêt n'est pas attentatoire au pouvoir parlementaire. Par contre, certaines méthodes du Conseil constitutionnel ont pu faire penser qu'il substituait sa décision et son interprétation à celle du législateur, ce qui, si cela s'avérait juste, concourrait au déclin du Parlement sous la V^e République.

B) Le spectre du gouvernement des juges

Forgée en 1921 par Edouard Lambert à propos des juges de la Cour suprême américaine s'opposant aux politiques économiques et sociales de l'administration Roosevelt¹¹⁶⁹, l'expression de gouvernement des juges a fait florès. Selon cette idée, les juges constitutionnels ne se contenteraient pas d'examiner la conformité des lois à la Constitution, ils imposeraient leur propre interprétation du texte constitutionnel, laquelle serait parfois le fruit d'une construction intellectuelle pour le moins subjective. Or, les interventions de plus en plus nombreuses et les méthodes d'interprétation du Conseil constitutionnel peuvent faire penser que la Constitution de 1958 a favorisé l'émergence de ce gouvernement des juges au détriment du pouvoir politique au premier rang desquels se trouve le Parlement (1). Toutefois, cette conclusion est à relativiser (2).

1 - L'abondance et les méthodes du droit constitutionnel jurisprudentiel

Depuis la révision constitutionnelle du 29 octobre 1974, le Conseil constitutionnel est saisi de la majeure partie des lois ayant une grande importance politique, ou faisant l'objet de débats au sein de l'opinion. Si bien que presque plus une loi importante n'échappe au contrôle de constitutionnalité. Or, comme depuis la décision du 16 juillet 1971 le Conseil constitutionnel

¹¹⁶⁹V. POULAIN, Bernard, *La pratique française de la justice constitutionnelle*, Paris : Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 1990, p. 21, note 2 ; BLIN, François, *Le « gouvernement des juges » en France sous la V^e République. Mythe ou réalité. Etude du contrôle de constitutionnalité des lois*, Thèse Toulouse, dactyl., 1991, p. 2 ; FAVOREU, Louis, *Les Cours constitutionnelles*, Paris : PUF, coll. Que sais-je ?, 2^e éd. mise à jour, 1992, p. 7.

a étendu son contrôle à la conformité au Préambule de la Constitution de 1946 et à la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, l'intérêt de sa saisine par l'opposition s'est accru dans la mesure où le risque d'inconstitutionnalité de la loi votée a, par voie de conséquence, été multiplié. La jurisprudence du Conseil a donc pris une ampleur considérable puisque près de 96 % des décisions du Conseil constitutionnel relatives aux lois ordinaires sont postérieures à 1974¹¹⁷⁰.

Or, les constitutions ne pouvant par nature prévoir l'ensemble des problèmes pouvant être rencontrés, ceci d'autant moins que les constitutions françaises, à l'exception de la Constitution du 5 fructidor an III, sont relativement courtes, le juge va devoir interpréter la volonté et l'esprit du texte. C'est bien cette interprétation qui suscite la critique du Gouvernement des juges. Ainsi, il n'allait pas de soi que le Conseil pût étendre son contrôle à la conformité des lois au Préambule, et pourtant il s'assura de ce pouvoir par la décision *Liberté d'association* en date du 16 juillet 1971¹¹⁷¹. En effet, cette interprétation n'était pas évidente dans la mesure où, lors des travaux préparatoires, le commissaire du Gouvernement Janot avait repoussé deux amendements tendant à ce que le Conseil pût apprécier la constitutionnalité par rapport au Préambule de 1946 et à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen¹¹⁷². Le Conseil constitutionnel a donc interprété sa propre compétence en violant ouvertement la pensée des constituants¹¹⁷³. Or, sur la base de cette jurisprudence, le Conseil constitutionnel a pu découvrir un certain nombre de principes à valeur constitutionnelle dont le respect s'impose au législateur, alors même que leur lien avec un texte est pour le moins distant. Ainsi, en est-il par exemple du principe de continuité du service public. Il semble donc bien que le Conseil constitutionnel peut, par la liberté dont il jouit quant à l'interprétation des textes, porter atteinte au législateur, et donc, notamment, au Parlement. A chaque fois que le Conseil constitutionnel rend une décision sur un texte politiquement important la critique du gouvernement des juges

¹¹⁷⁰A l'issue du premier semestre de 1997, 236 décisions sur 246.

¹¹⁷¹Conseil constitutionnel, 44 DC, 16 juillet 1971, Liberté d'association, *Rec. Cons. Cons.*, p. 29 ; FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris : Dalloz, coll. Grands arrêts, 9^e éd., 1997, p. 249 sqq. Celle-ci avait déjà été précédée d'une décision en date du 19 juin 1970 dans laquelle le Préambule était visé. V. FAVOREU, Louis, Le principe de constitutionnalité. Essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel, in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris : Cujas, 1977, p. 34 sq.

¹¹⁷²V. AVRIL, Pierre, *Le régime politique de la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 8, 1967, p. 36.

¹¹⁷³M. Jean Foyer explique cette « violation de la Constitution » pour des raisons de relations d'ordre purement personnel entre le Président de la République et le Président du Conseil constitutionnel. V. FOYER, Jean, Pour la suppression du Conseil constitutionnel, *Rev. adm.*, n^o 301, 1998, p. 98.

refait alors inévitablement surface. A écouter ces critiques, le Conseil se transformerait en « une sorte de troisième Chambre d'appel des décisions du Parlement, mieux, en une sorte de deuxième Parlement donnant lui-même son contenu à la loi et dictant sa conduite au premier »¹¹⁷⁴.

Les techniques de l'erreur manifeste d'appréciation et des réserves d'interprétation adoptée par le Conseil constitutionnel ont accentué ces critiques. En effet, par le premier procédé, il s'est approché d'un contrôle d'opportunité tandis que par le second il affirme la conformité à la Constitution de dispositions législatives sous réserve que celles-ci soient interprétées dans le sens qu'il précise¹¹⁷⁵. Il apparaît donc ainsi en pleine lumière que le Conseil est tenu d'interpréter la Constitution afin d'exercer son rôle. Mais, selon les dénonciateurs du gouvernement des juges, le Conseil constitutionnel ne se cantonne pas alors dans son rôle, il en sort afin de dégager sa propre vision politique¹¹⁷⁶.

Si ces critiques étaient totalement fondées, elles aboutiraient à un dessaisissement du Parlement, ou plus généralement à un dépouillement du politique au profit du juge. La conclusion du déclin du Parlement s'imposerait alors. Mais, en réalité, et même si certaines décisions peuvent paraître surprenantes, l'on doit en définitive relativiser ces arguments.

2 - La relativité de cette théorie

Il est incontestable que le pouvoir d'interprétation du Conseil constitutionnel a, à maintes reprises, été entendu de façon particulièrement large. Quand bien même les justifications de cette interprétation sont tout à fait estimables, il faut néanmoins dénoncer de façon très ferme ces agissements qui détournent ou étendent l'esprit des constituants ou du législateur et privent ainsi les politiques d'une partie de leurs attributions au profit du juge constitutionnel. Cependant, il ne faut pas, non plus, lancer une diatribe définitive à l'encontre

¹¹⁷⁴PASCALLON, Pierre, Le Conseil constitutionnel : un deuxième Parlement, *RPP*, septembre-octobre 1986, p. 2. Dans le même sens, V. CHAGNOLLAUD, Dominique, L'avènement d'une cour souveraine : le Conseil constitutionnel, *RPP*, septembre-octobre 1991, p. 22 sqq.

¹¹⁷⁵La cour constitutionnelle allemande avait inauguré ce type de conformité sous réserves dès 1955. V. FAVOREU, Louis, *Les Cours constitutionnelles*, Paris : PUF, coll. Que sais-je ?, 2^e éd. mise à jour, 1992, p. 64. La Cour constitutionnelle italienne y a également recours. V. FAVOREU, Louis, Le Conseil constitutionnel et le Parlement (août 1984-août 1985), *Réunion du GETUPAR*, dactyl., 25 octobre 1985.

¹¹⁷⁶V. TURPIN, Dominique, Représentation et démocratie, *Droits*, n° 6, 1987, p. 84 ; BEAUD, Olivier, et CAYLA, Olivier, Les nouvelles méthodes du Conseil constitutionnel, *RDP*, 1987, p. 684.

du Conseil constitutionnel. Toute sa jurisprudence ne mérite pas tant d'attaques. Maintes fois dénoncé, le gouvernement des juges de la rue Montpensier semble parfois bien relever de « l'imagination collective » de certains hommes politiques¹¹⁷⁷.

En effet, le Conseil constitutionnel a affirmé à de nombreuses reprises déjà qu'il n'était pas une troisième Chambre. Il considère que « l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déférées à son examen »¹¹⁷⁸. Ainsi, le Conseil se refuse à outrepasser son pouvoir. Le Conseil constitutionnel est un juge, il n'est qu'un juge ; il n'a pas à substituer sa décision à celle du législateur. Son rôle est donc cantonné à un examen de la régularité juridique du texte qui lui est soumis. Il n'a pas à juger de l'opportunité ou du sens d'une politique¹¹⁷⁹.

Ainsi que le relève M. Jean Rivero, « comme la loi sur l'interruption volontaire de grossesse, la loi sécurité et liberté procède d'un choix entre deux systèmes de valeurs entre lesquels les textes seuls ne permettent pas de se prononcer ». La seule attitude qui convienne alors est celle consistant à vérifier si toutes les dispositions de la loi sont bien effectivement conformes aux strictes dispositions constitutionnelles, sans qu'aucune idéologie n'entre en ligne de compte¹¹⁸⁰. Or, c'est bien l'attitude que le Conseil a toujours adopté, ce qui démontre qu'il n'a pas entendu décider en lieu et place du Parlement et du Gouvernement. Il s'est borné à faire comme tout juge, à savoir interpréter le texte constitutionnel sans apporter à cette interprétation une quelconque connotation politique ou philosophique. Simplement cette interprétation est-elle parfois extensive. Ainsi, à propos des réserves d'interprétation, M. Jean

¹¹⁷⁷FRAISSEIX, Patrick, Le Conseil constitutionnel et le législateur, collaboration ou concurrence ?, *Petites affiches*, 23 juillet 1993, p. 10 sq.

¹¹⁷⁸Conseil constitutionnel, 54 DC, 15 janvier 1975, Interruption volontaire de grossesse, *Rec. Cons. Cons.*, p. 19 ; FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris : Dalloz, coll. Grands arrêts, 9^e éd., 1997, p. 305 sqq. ; RIVERO, Jean, Des juges qui ne veulent pas gouverner, in RIVERO, Jean, *Le Conseil constitutionnel et les libertés*, Paris : Economica et Presses Universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 2^e éd., 1987, p. 45 sqq. Cette formule est rappelée à plusieurs reprises. V. par exemple : Conseil constitutionnel, 127 DC, 19 et 20 janvier 1981, Sécurité et liberté, *Rec. Cons. Cons.*, p. 15

¹¹⁷⁹Ce n'est sans doute pas un hasard si cette formule fut employée pour la première fois lors de la première saisine par les parlementaires du Conseil constitutionnel. Ouverte à l'opposition, la saisine du Conseil constitutionnel ne doit pas laisser à penser que, désormais, le juge entre dans le débat politique et donne raison à un camp plutôt qu'à un autre.

¹¹⁸⁰RIVERO, Jean, « Filtrer le moustique et laisser filer le chameau » ?, in RIVERO, Jean, *Le Conseil constitutionnel et les libertés*, Paris : Economica et Presses Universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 2^e éd., 1987, p. 104 sqq.

Foyer songe-t-il à Socrate disant de Platon : « que de choses ce jeune homme me fait dire auxquelles je n'avais jamais pensé »¹¹⁸¹. L'interprétation sous réserves nuit au pouvoir de décision du politique si celle-ci s'écarte des volontés réelles du législateur, mais, paradoxalement, elle protège la loi contre des interprétations divergentes des juges ordinaires, de l'administration et surtout du pouvoir réglementaire dérivé¹¹⁸².

Il résulte donc de ce qui précède que le pouvoir parlementaire n'a pas été atteint par l'institution d'un contrôle de constitutionnalité des lois. Certes, l'on a pu conclure à l'abandon de la souveraineté parlementaire, mais celle-ci n'était qu'usurpation. Le véritable souverain n'étant pas le représentant mais le représenté, c'est-à-dire le peuple. En contrôlant la conformité des lois à la Constitution, le Conseil constitutionnel ne fait qu'assurer l'effectivité de la hiérarchie des normes, l'effectivité de la supériorité théorique de la Constitution sur les lois. Parfois, c'est vrai, certaines interprétations du Conseil constitutionnel peuvent sembler particulièrement originales ou hasardeuses mais ce n'est alors nullement le principe de soumission de la loi à la Constitution qui est remis en cause, mais bien les méthodes utilisées par le Conseil. Si donc l'on peut conclure à un déclin du Parlement, c'est parce que, ponctuellement, le Conseil s'arroge un pouvoir d'interprétation plus large que celui dont il paraissait disposer, mais ce n'est pas parce que la loi doit être contrôlée par le Conseil constitutionnel.

L'autorité enfin restaurée de la Constitution s'est également traduite par la soumission d'activités réglées auparavant de façon interne par les assemblées au contrôle du Conseil constitutionnel.

Section 2 - Le contrôle du Conseil constitutionnel sur le règlement des assemblées et les pouvoirs des parlementaires

L'établissement du règlement des assemblées et la vérification des pouvoirs des parlementaires étaient traditionnellement de la compétence des assemblées elles-mêmes. Ces activités étaient jugées comme étant strictement internes aux assemblées ; toute immixtion d'un

¹¹⁸¹FOYER, Jean, Pour la suppression du Conseil constitutionnel, *Rev. adm.*, n° 301, 1998, p. 100.

¹¹⁸²V. VIALA, Alexandre, Les réserves d'interprétation : un outil de « resserrement » de la contrainte de constitutionnalité, *RDJ*, 1997, p. 1047 passim.

organe externe, qu'il s'agisse du pouvoir exécutif, de l'autre Chambre ou d'un juge, était considérée comme une atteinte très importante à leur souveraineté. La Constitution de 1958 ayant, heureusement, mis fin à ce mythe de la souveraineté parlementaire, ces activités ne pouvaient plus être protégées par cette soi-disant souveraineté.

De surcroît, les pratiques constatées sous les régimes précédents démontraient à quel point la Constitution pouvait être bafouée par les parlementaires lors de l'établissement du règlement de la Chambre à laquelle ils appartenaient, ou lors du contrôle des pouvoirs des députés. Les abus étaient souvent dénoncés, mais pouvaient se renouveler impunément¹¹⁸³.

On en arrivait donc à ce que la volonté du souverain soit totalement bafouée par ceux-là même qui sont censés la représenter. C'est pourquoi l'on ne peut que se féliciter de ce que la Constitution du 4 octobre 1958 ait confié au Conseil constitutionnel tant la mission de contrôler la constitutionnalité du règlement des assemblées parlementaires (§ 1) que le contentieux des élections parlementaires (§ 2).

§ 1 - Le contrôle de constitutionnalité du règlement

Eugène Pierre ouvre la section de son *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* consacré au règlement des assemblées politiques par une formule devenue célèbre : « Le règlement n'est en apparence que la loi intérieure des Assemblées, un recueil de prescriptions destinées à faire procéder avec méthode une réunion où se rencontrent et se heurtent beaucoup d'aspirations contradictoires. En réalité c'est un instrument redoutable aux mains des partis ; il a souvent plus d'influence que la Constitution elle-même sur la marche des affaires publiques »¹¹⁸⁴.

Il est vrai que les règlements des assemblées parlementaires peuvent contenir des dispositions de nature et de valeur politique hétérogènes. On peut ainsi y trouver, comme sous la Restauration, la règle selon laquelle les députés ne peuvent monter à la tribune qu'en habit

¹¹⁸³La Cour de cassation, dans un arrêt en date du 30 janvier 1883, de Baudry d'Asson, avait rejeté sa compétence aux motifs « que la Chambre fait partie des pouvoirs constitués dans lesquels réside la souveraineté ; qu'à ce titre, ses actes, et notamment son règlement délibéré et voté en séance publique, ne pouvaient tomber dans le domaine d'appréciation des tribunaux ». *D.*, Jurisp. G^{ale}, 1885, I, p. 170.

¹¹⁸⁴PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris : rééd. Loysel, 1989, t. I, p. 490.

de député¹¹⁸⁵, ou, comme sous la III^e République, l'organisation de la procédure d'interpellation¹¹⁸⁶. Cette composition ambivalente des règlements ne laisse pas de surprendre, mais ce qu'il faut noter c'est donc bien l'importance politique de certaines dispositions contenues dans les règlements des assemblées. C'est sans doute la raison pour laquelle tant d'auteurs se sont intéressés et s'intéressent encore aux règlements parlementaires¹¹⁸⁷.

Cependant, l'étude du règlement des assemblées parlementaires a subi une profonde restructuration après l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958. Si jusqu'à présent les parlementaires avaient, de fait, été libres d'inscrire dans les règlements toutes les dispositions qu'ils jugeaient utiles, ceux-ci sont désormais soumis, de façon automatique, au contrôle du Conseil constitutionnel, en vertu du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution¹¹⁸⁸. La nécessité de ce contrôle ne saurait être contestée. De ce point de vue, on ne peut donc conclure de la soumission du règlement au contrôle de constitutionnalité un quelconque déclin du Parlement (A). Toutefois, la mise en oeuvre pratique de ce contrôle révèle une jurisprudence du Conseil constitutionnel qui semble peu favorable aux droits du Parlement (B).

A) Un contrôle nécessaire

Après avoir examiné pourquoi ce contrôle s'avérait utile (1), on verra que les assemblées parlementaires sont, néanmoins, demeurées maîtresses de leurs affaires intérieures (2).

1 - La soumission du règlement des assemblées à la Constitution

¹¹⁸⁵Cet habit était de couleur bleu roi, orné de boutons blancs, et brodé de fleurs de lys en argent au collet et aux poignets. V. COUYBA, Charles-Maurice, *Le Parlement français*, Paris : Librairie Renouard, 1914, p. 60 ; DE BERTIER DE SAUVIGNY, Guillaume, *La Restauration*, Paris : Flammarion, coll. Champs, 1974, p. 293. L'habit des pairs était légèrement différent. V. COUYBA, Charles-Maurice, *Ibid.*, p. 51 sq.

¹¹⁸⁶V. LASCOMBE, Michel, *Droit constitutionnel de la V^e République*, Paris : L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 5^e éd., 1997, p. 95 ; TURPIN, Dominique, *Droit constitutionnel*, Paris : PUF, coll. 1^{er} cycle, 3^e éd., 1997, p. 441.

¹¹⁸⁷Le premier exemple d'intérêt donné au règlement d'une assemblée semble être celui de Samuel Romilly qui opéra une rédaction du règlement de la Chambre des Communes. V. ROSSI, Pellegrino, *Cours de droit constitutionnel*, in *Oeuvres complètes*, Paris : Guillaumin, 1867, t. IV, p. 119. Par la suite les compilations d'Erskine May, de Thomas Jefferson ou d'Eugène Pierre furent considérées comme les références incontournables. Après eux les ouvrages de Marcel Prélot ou de MM. Pierre Avril et Jean Gicquel ont poursuivi la tradition.

¹¹⁸⁸Un contrôle de constitutionnalité du règlement des assemblées existe également en Allemagne et en Autriche, mais il n'y est pas automatique. V. GREWE, Constance, et RUIZ FABRI, Hélène, *Droits constitutionnels européens*, Paris : PUF, coll. Droit fondamental, série Droit politique et théorique, 1^{ère} éd., 1995, p. 447.

Jusqu'en 1958, aucun contrôle n'était réalisé sur le règlement que les assemblées se donnaient. Certes, historiquement, l'on peut trouver des cas dans lesquels le règlement a été imposé de l'extérieur, en l'occurrence par les Consuls ou les Empereurs. Il s'agit là selon Joseph-Barthélemy et Paul Duez d'un « trait caractéristique de l'humiliation du Parlement »¹¹⁸⁹. En effet, ces régimes sont revenus sur la traditionnelle autonomie réglementaire des assemblées, laquelle constitue une « coutume »¹¹⁹⁰ ou un « axiome »¹¹⁹¹ des régimes démocratiques. L'autonomie réglementaire est considérée comme naturelle comme en témoigne les propos de Prévost-Paradol : « Devrait-il être nécessaire de dire, même en passant, qu'une assemblée qui a la haute main sur les affaires du pays doit avoir la haute main sur les siennes »¹¹⁹².

Les constituants de 1958 ont-ils entendus briser cette autonomie réglementaire ? Assurément non. Ils entendaient assurer le respect des règles constitutionnelles par les parlementaires. Or, ce but ne pouvait être atteint que par l'institution d'un mécanisme de contrôle du contenu des règlements des assemblées. Sans un tel contrôle les parlementaires auraient pu retrouver par la voie du règlement les prérogatives que leur déniait la Constitution¹¹⁹³. Sous les Républiques précédentes, une présomption simple de conformité à la Constitution était posée de fait parce que l'on faisait confiance aux parlementaires pour respecter la Constitution. Mais, dans la pratique, par la voie du règlement, ils ont pu, sous la IV^e République, contourner les dispositions constitutionnelles. Michel Debré connaissait bien ce risque lui qui, alors qu'il siégeait au Conseil de la République, proposa l'introduction dans le règlement d'une disposition permettant aux sénateurs de voter une résolution à la suite d'une question orale avec débat. Cette disposition réglementaire entraînait directement en contradiction avec l'article 48 de la Constitution du 27 octobre 1946. Edouard Herriot s'en émut auprès de

¹¹⁸⁹JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 522.

¹¹⁹⁰BONNARD, Roger, *Précis de droit public*, Paris : Sirey, 5^e éd., 1939, p. 81. Dans le même sens Georges Scelle cité par VIER, Charles-Louis, Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les règlements des assemblées, *RDP*, 1972, p. 170.

¹¹⁹¹JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Ibid.*, p. 522.

¹¹⁹²PREVOST-POARADOL, *La France nouvelle*, Paris : Michel Lévy, 11^e éd., 1871, p. 88.

¹¹⁹³V. PARODI, Jean-Luc, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République*, Paris : PFNSP, coll. Travaux et recherches de science politique, 2^e éd., 1972, p. 17 ; CHANTEBOUT, Bernard, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris : Armand Colin, coll. U, 14^e éd., 1997, p. 47 ; LAVROFF, Dmitri Georges, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Paris : Dalloz, coll. Précis, 2^e éd., 1997, p. 167 ; BOUDET, François, La force juridique des résolutions parlementaires, *RDP*, 1958, p. 279.

Vincent Auriol mais ce dernier avoua son incompetence¹¹⁹⁴. L'institution d'un mécanisme de contrôle externe s'avérait donc absolument nécessaire afin de restaurer la hiérarchie des normes. Par ce biais, les constituants de 1958 n'ont fait qu'assurer la suprématie de la Constitution sur les règlements des assemblées. Or, ce contrôle est tout à fait logique dans la mesure où la Constitution est bien la norme suprême ; toutes les autres normes lui sont subordonnées, le règlement des assemblées comme toutes les autres.

En effet, sans nous étendre sur la nature juridique du règlement des assemblées parlementaires¹¹⁹⁵, force est de reconnaître que les Chambres n'étant pas souveraines, seul le peuple ou la nation pouvant y prétendre, elles sont soumises au respect de la Constitution, traduction juridique de cette souveraineté. C'est pourquoi confier à un organe spécifique, en l'occurrence le Conseil constitutionnel, le soin de contrôler la constitutionnalité des règlements parlementaires, comme le souhaitait Hans Kelsen¹¹⁹⁶, ne contribue nullement au déclin du Parlement. Le raisonnement est identique à celui concernant le contrôle de constitutionnalité des lois. En effet, ce n'est que par usurpation que les Chambres se sont considérées souveraines. En réalité, elles ne l'étaient pas ; elles étaient donc soumises, au moins en droit, au respect de la Constitution. La Constitution du 4 octobre 1958 n'a fait que mettre en lumière cette subordination du Parlement à la Constitution, elle ne l'a nullement créée. Ce faisant, on ne peut conclure sur ce point à un déclin du Parlement sous la V^e République.

Ce contrôle, outre qu'il s'avère véritablement nécessaire, ne remet nullement en cause l'autonomie réglementaire des Chambres.

2 - La permanence de l'autonomie réglementaire des assemblées

¹¹⁹⁴V. AVRIL, Pierre, et GICQUEL, Jean, *Droit parlementaire*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 2^e éd., 1996, p. 10 ; VIER, Charles-Louis, Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les règlements des assemblées, *RDP*, 1972, p. 168 sq.

¹¹⁹⁵La majeure partie de la doctrine y voit une mesure d'ordre intérieur : RIVERO, Jean, *Les mesures d'ordre intérieur. Essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, Thèse Paris : Sirey, 1934, p.175 sqq. ; AVRIL, Pierre, et GICQUEL, Jean, *Ibid.*, p. 8. D'autres auteurs y voient l'expression du pouvoir réglementaire de l'Etat : CELARD, Alain, *Le partage du pouvoir réglementaire de l'Etat. Contribution à l'étude du système normatif du droit public français*, Thèse Lille, dactyl., 1995, p. 155 sqq. En tout cas, leur valeur infra-constitutionnelle ne fait aucun doute. Conseil constitutionnel, 78-97 DC, 27 juillet 1978, *Rec. Cons. Cons.*, p. 31 ; Conseil constitutionnel, 278 DC, 7 novembre 1990, *Rec. Cons. Cons.*, p. 79.

¹¹⁹⁶KELSEN, Hans, La garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice constitutionnelle), *RDP*, 1928, p. 228.

Traditionnellement cette autonomie était entendue comme conférant aux assemblées parlementaires une totale liberté dans l'édition de leur règlement. On l'a vu, celles-ci outrepassaient même leur pouvoir en y insérant des dispositions inconstitutionnelles. Aujourd'hui, la seule véritable restriction posée par la Constitution du 4 octobre 1958 est celle concernant ces dispositions inconstitutionnelles, lesquelles seraient inévitablement censurées par le Conseil constitutionnel. En dehors de cela, les Chambres restent libres du contenu de leur règlement intérieur.

En effet, contrairement à ce qu'a écrit M. Bernard Lavergne, le Conseil constitutionnel n'édicte pas en lieu et place des parlementaires les dispositions des règlements des assemblées¹¹⁹⁷, il se contente d'indiquer que telle ou telle disposition est contraire à la Constitution et qu'en les adoptant les Chambres ont excédé le pouvoir qu'elles tiennent de la Constitution. On peut juger que la jurisprudence du Conseil est particulièrement sévère en la matière, mais, quoi qu'il en soit, le Conseil constitutionnel n'intervient pas dans la rédaction même du règlement.

L'autonomie réglementaire signifiant qu'aucune autorité extérieure à la Chambre en question ne peut intervenir dans la rédaction du règlement, cela implique que l'exécutif en est également écarté. Or, à ce sujet, on a pu croire que les pratiques suivies sous la V^e République reviendraient sur ce principe d'autonomie. En effet, lors de la discussion du premier règlement de l'Assemblée nationale, Michel Debré, alors Premier ministre, prit part à la discussion¹¹⁹⁸ et les premières modifications au règlement provisoire du Sénat furent, en partie, souhaitées par le Gouvernement¹¹⁹⁹. Il s'agissait là d'une première. Cependant, il ne faut pas tirer de cette participation gouvernementale la conclusion de la disparition de l'autonomie réglementaire des assemblées sous la V^e République. Deux raisons permettent de rejeter cette conclusion. D'une part, l'intervention du Gouvernement dans la discussion relative au règlement d'une Chambre ne signifie pas qu'il écrive de lui-même les dispositions de ce règlement¹²⁰⁰. Il se contente de donner son avis, sans avoir la possibilité juridique de contraindre la Chambre à le faire sien.

¹¹⁹⁷LAVERGNE, Bernard, *Pour un régime parlementaire rénové*, Paris : PUF, 1974, p. 64.

¹¹⁹⁸VIER, Charles-Louis, Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les règlements des assemblées, *RDP*, 1972, p. 176.

¹¹⁹⁹ENFERT, Carole, *Le règlement du Sénat de la Cinquième République*, Thèse Paris, dactyl., 1998, p. 46.

¹²⁰⁰Même si certains députés ont pu imaginer que le premier règlement de l'Assemblée nationale avait été préparé à Matignon. V. CLAISSE, Alain, *Le Premier ministre de la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 45, 1972, p. 295.

D'autre part, les faits ont démontré que si le Gouvernement avait, dans la plupart des cas, été présent lors des discussions relatives aux modifications apportées par les Chambres à leur règlement, il s'était montré particulièrement discret, laissant les parlementaires discuter librement¹²⁰¹.

Enfin, la dernière trace de cette autonomie réglementaire apparaît dans la très grande diversité des sources du droit parlementaire. En effet, en dehors du règlement *stricto sensu*, diverses pratiques, voire conventions de la Constitution, échappent au contrôle du Conseil constitutionnel alors même qu'elles régissent tant l'organisation interne des assemblées que leurs relations avec l'exécutif. Ainsi en est-il de la procédure des questions au Gouvernement, créées en 1974 à l'Assemblée nationale, lesquelles ne figurent dans aucun texte, si ce n'est par allusion dans l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale¹²⁰². Or, ce dernier texte n'est pas soumis au contrôle du Conseil constitutionnel. De même, quantité de règles organisant le fonctionnement interne des assemblées ne figurent pas dans le règlement mais dans des règlements particuliers relatifs soit à la comptabilité, soit aux services des assemblées. Ces règlements ne sont pas plus soumis au contrôle du juge constitutionnel et sont pris de façon totalement libre par le Bureau de chaque Chambre, parfois sans aucune transparence¹²⁰³. Il serait même bon qu'un contrôle existe également sur ces règlements afin d'éviter tout risque de contrariété à la Constitution, même si, par leur nature et leur objet, le risque encouru est faible.

Il résulte de ce qui précède que le Parlement de la V^e République bénéficie toujours, comme ses prédécesseurs de l'autonomie réglementaire. Simplement, à la différence de ceux-là, il existe un contrôle de constitutionnalité du règlement qui garantit l'effectivité de la supériorité de la Constitution. Cette hiérarchie existait déjà auparavant, elle existe toujours, mais ne demeurait que théorique, inefficace dans la mesure où tout contrôle était absent. On ne peut donc pas conclure au déclin du Parlement étant donné qu'il se trouve dans la même situation que tout Parlement de régime parlementaire. L'existence du contrôle de constitutionnalité du règlement ne remet en cause ni son autorité, ni sa liberté quant à l'édiction

¹²⁰¹V. BRIMONT-MACKOWIAK, Les révisions du règlement de l'Assemblée nationale de mars 1994 et d'octobre 1995 ou le constat d'une certaine récurrence, *RDP*, 1997, p. 432 sq.

¹²⁰²Article 15, § II.

¹²⁰³V. DUSSART, Vincent, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels. Éléments pour une théorie de l'autonomie financière constitutionnelle*, Thèse Lille, dactyl., 1995, passim, notamment p. 158 sqq.

du règlement. Toutefois, il faut bien admettre que la pratique de ce contrôle se montre souvent peu favorable au Parlement.

B) Un contrôle exercé de manière sévère et surprenante

Aux termes de l'article 61 de la Constitution, le contrôle qui pèse sur le règlement des assemblées est un contrôle systématique. Pourtant, il faut que le Conseil constitutionnel soit saisi du règlement par le Président de la Chambre¹²⁰⁴. Cette contradiction provient sans doute du fait que, dans le projet de Constitution soumis au Comité consultatif constitutionnel, les règlements des assemblées ne devaient être soumis au contrôle du Conseil constitutionnel qu'à la demande du Président de la Chambre en question. Et c'est par un amendement de M. Gilbert-Jules que ce contrôle devint automatique¹²⁰⁵.

Or le contrôle que fait peser le Conseil constitutionnel sur les règlements des assemblées est un contrôle très strict, sévère même (1). De plus, le choix des normes de référence peut apparaître surprenant (2).

1 - Un contrôle sévère

La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux règlements des assemblées parlementaires a toujours été empreinte de rigueur. En effet, les juges constitutionnels ont voulu empêcher toute captation de pouvoir par les assemblées qui ne serait pas prévue par la Constitution¹²⁰⁶. Les pouvoirs relatifs tant à la procédure législative qu'au contrôle de l'activité gouvernementale ont toujours été entendus de manière restrictive afin de préserver l'équilibre des pouvoirs tel qu'il résulte de la Constitution de 1958¹²⁰⁷. Ainsi, par exemple, le Conseil constitutionnel déclara-t-il inconstitutionnelles les dispositions du règlement de l'Assemblée

¹²⁰⁴V. LUCHAIRE, François, Commentaire de l'article 61 de la Constitution, in LUCHAIRE, François, et CONAC, Gérard (dir.), *La Constitution de la République française*, Paris : Economica, 2^e éd., 1987, p. 1113.

¹²⁰⁵V. VIER, Charles-Louis, Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les règlements des assemblées, *RDP*, 1972, p. 171.

¹²⁰⁶Michel Debré a indiqué, dans sa réponse à une question orale de M. Antoine Courrière que le compte rendu analytique du Comité constitutionnel et du Conseil d'Etat avait été remis aux membres du Conseil constitutionnel afin qu'ils puissent examiner la constitutionnalité des règlements des assemblées. *JOS*, Q., 30 juin 1959, p. 353 sqq.

¹²⁰⁷V. GUETTIER, Christophe, *Le Conseil constitutionnel et le droit parlementaire sous la V^e République*, Thèse Paris, dactyl., 1986, passim.

nationale prévoyant que l'Assemblée pourrait voter des résolutions tendant à orienter l'action gouvernementale¹²⁰⁸, ou celles limitant l'usage du vote bloqué par le Gouvernement¹²⁰⁹. L'intention des constituants était précisément d'empêcher que le Parlement ne dispose de ces pouvoirs. En prenant ces décisions, le Conseil constitutionnel n'a donc fait que dicter un strict respect de l'esprit de la Constitution. Toutefois, le texte de la Constitution n'interdit nullement ces prescriptions. Ainsi, il est juste d'interdire le vote de résolutions se substituant au vote d'une motion de censure. Ce serait le retour à l'interpellation, lequel entre en contradiction avec les dispositions des articles 49 et 50 de la Constitution. Mais, dès lors que ces résolutions ne font qu'attirer l'attention du Gouvernement sur les souhaits des assemblées, elles ne contreviennent en rien au texte constitutionnel. En l'occurrence, c'est donc plus de façon préventive que ces résolutions ont été proscrites par le Conseil constitutionnel afin d'éviter qu'elles ne dérivent vers les pratiques observées sous la IV^e République. La même justification peut encore être avancée s'agissant de la liberté reconnue par le Conseil au Gouvernement quant à la faculté dont il dispose d'opposer à un amendement l'irrecevabilité de l'article 41. Cette liberté est justifiée par la Constitution. Cependant, la Constitution de 1958 exclut-elle que le Gouvernement justifie sa décision ? Assurément non. Et pourtant, le Conseil constitutionnel a préféré censurer une disposition du règlement de l'Assemblée nationale prévoyant que cette irrecevabilité pourrait être sollicitée par un député, ce qui aurait eu comme conséquence l'organisation d'un débat à ce sujet¹²¹⁰. En réalité, cette intransigeance du Conseil constitutionnel peut tout à fait être avalisée car en définitive il est bien clair qu'une telle disposition risquerait d'entraîner une certaine surenchère entre le Gouvernement et sa majorité pour limiter le pouvoir d'amendement de l'opposition¹²¹¹. Mais il ne s'agit plus alors de savoir si une telle disposition est inconstitutionnelle, mais si elle est opportune, ce qui n'est, en principe, pas le rôle du Conseil constitutionnel.

D'autres décisions peuvent encore prêter le flan à la critique. Ainsi, interdire que la matinée du jeudi soit réservée aux travaux des commissions apparaît fort sévère. En quoi serait-

¹²⁰⁸Conseil constitutionnel, 2 DC, 17, 18 et 24 juin 1959, *Rec. Cons. Cons.*, p. 58 ; FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris : Dalloz, coll. Grands arrêts, 9^e éd., 1997, p. 36 sqq. Conseil constitutionnel, 59-3 DC, 24 et 25 juin 1959, *Rec. Cons. Cons.*, p. 58.

¹²⁰⁹Conseil constitutionnel, 5 DC, 15 janvier 1960, *Rec. Cons. Cons.*, p. 15.

¹²¹⁰Conseil constitutionnel, 95-366 DC, 8 novembre 1995, *Rec. Cons. Cons.*, p. 226.

¹²¹¹V. le commentaire de M. Eric OLIVA, in RFDC, n° 25, p. 146 sqq.

ce vraiment contraire aux dispositions de l'article 48 de la Constitution¹²¹² ? De même, peut-on affirmer de façon péremptoire que limiter le temps de parole des ministres à cinq minutes est contraire à l'article 31 qui prévoit que les ministres sont entendus quand ils le demandent¹²¹³ ou que prévoir un délai maximal de réponse aux pétitions est inconstitutionnel¹²¹⁴ ? Les exemples abondent d'interprétation pour le moins strictes de la conformité des dispositions du règlement des assemblées à la Constitution. En réalité, il semble bien que la politique jurisprudentielle du Conseil constitutionnel soit, en la matière, très rigoureuse.

Malgré cette sévérité, il faut admettre que la majeure partie des décisions du Conseil constitutionnel relatives aux règlements des assemblées est justifiée juridiquement. Ainsi, par exemple, il est incontestablement inconstitutionnel que les députés puissent récuser le ministre auteur de la réponse à leur question aux motifs qu'il ne serait pas techniquement compétent. Cela heurte à la fois le principe de solidarité ministérielle contenu à l'article 20 et le texte de l'article 48¹²¹⁵. De même, qu'interdire les délégations de vote pour les scrutins secrets est contraire aux dispositions de l'article 27 de la Constitution¹²¹⁶. Parfois même, la censure du Conseil constitutionnel permet aux parlementaires de recouvrer le pouvoir qu'ils s'étaient eux-mêmes aliénés au profit du Président de leur assemblée¹²¹⁷ ou du Gouvernement¹²¹⁸.

On le voit, la jurisprudence du Conseil constitutionnel n'est pas toujours défavorable au Parlement, mais elle repose toujours sur un grand rigorisme quant au jugement porté sur la constitutionnalité des dispositions examinées. En effet, s'agissant des règlements des assemblées, le Conseil n'examine pas la simple compatibilité du texte à la Constitution ; il examine bien plus sa stricte conformité. En d'autres termes « les dispositions du Règlement

¹²¹²Conseil constitutionnel, 69-37 DC, 20 novembre 1969, *Rec. Cons. Cons.*, p. 15. V. CHANTEBOUT, Bernard, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris : Armand Colin, coll. U, 14^e éd., 1997, p. 624 note 2.

¹²¹³Conseil constitutionnel, 59-2 DC, 17, 18 et 24 juin 1959, *Rec. Cons. Cons.*, p. 58 ; FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris : Dalloz, coll. Grands arrêts, 9^e éd., 1997, p. 36 sqq.

¹²¹⁴Conseil constitutionnel, 59-3 DC, 24 et 25 juin 1959, *Rec. Cons. Cons.*, p. 58. Conseil constitutionnel, 69-37 DC, 20 novembre 1969, *Rec. Cons. Cons.*, p. 15.

¹²¹⁵Conseil constitutionnel, 63-25 DC, 21 janvier 1964, *Rec. Cons. Cons.*, p. 23.

¹²¹⁶Conseil constitutionnel, 73-49 DC, 17 mai 1973, *Rec. Cons. Cons.*, p. 15.

¹²¹⁷En ce sens : Conseil constitutionnel, 59-2 DC, 17, 18 et 24 juin 1959, *Rec. Cons. Cons.*, p. 58, s'agissant de la réunion de l'Assemblée en comité secret ; Conseil constitutionnel, 69-37 DC, 20 novembre 1969, *Rec. Cons. Cons.*, p. 15, concernant la fixation des effectifs des commissions spéciales.

¹²¹⁸En ce sens : Conseil constitutionnel, 59-2 DC, 17, 18 et 24 juin 1959, *Rec. Cons. Cons.*, p. 58, quant à la clôture des sessions extraordinaires ; Conseil constitutionnel, 94-339 DC, 31 mai 1994, *Rec. Cons. Cons.*, p. 80, s'agissant des rappels au règlement.

faisant application d'une règle constitutionnelle doivent en respecter strictement la lettre, sans rien y ajouter ni en retrancher »¹²¹⁹. Selon Léo Hamon, on en arrive ainsi à considérer comme interdit tout ce qui n'est pas formellement permis¹²²⁰.

Il apparaît donc que la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de règlement des assemblées parlementaires est véritablement draconienne. Certes, elle est impartiale car parfois c'est le Parlement qui se trouvera protégé, mais elle n'en est pas moins impitoyable. De surcroît, cette jurisprudence repose sur des bases surprenantes.

2 - Un contrôle reposant sur des bases surprenantes

Le Conseil constitutionnel établit son contrôle de constitutionnalité du règlement des assemblées en référence à un bloc de constitutionnalité particulièrement étendu, ce qui renforce encore la sévérité de ce contrôle. En effet, outre la Constitution, entrent dans le bloc de constitutionnalité de référence tant les lois organiques, que les ordonnances prises en vertu de l'article 92 de la Constitution.

Or, s'agissant de ces dernières, certaines ont une valeur organique, puisqu'elles se substituent à des lois organiques, mais d'autres n'ont qu'une valeur législative. Ainsi en est-il de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative aux assemblées parlementaires. C'est donc par rapport à cet ensemble que le Conseil constitutionnel effectue le contrôle de la constitutionnalité des règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, au moins depuis 1966¹²²¹. Cette insertion de l'ordonnance du 17 novembre 1958 dans le bloc de constitutionnalité propre au contrôle du règlement des assemblées a de quoi surprendre¹²²² pour au moins trois raisons.

¹²¹⁹AVRIL, Pierre, et GICQUEL, Jean, *Droit parlementaire*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 2^e éd., 1996, p. 11.

¹²²⁰HAMON, Léo, note sous Conseil constitutionnel, 59-2 DC, *D.*, 1959, p. 506.

¹²²¹Conseil constitutionnel, 28 DC, 8 juillet 1966, *Rec. Cons. Cons.*, p. 15. Depuis, la très grande majorité des décisions s'y réfèrent également ; V. par exemple : Conseil constitutionnel, 95-366 DC, 8 novembre 1995, *Rec. Cons. Cons.*, p. 226.

¹²²²V. DESCLODURES, Harold, A propos d'une décision du Conseil constitutionnel relative à une modification du règlement de l'Assemblée nationale, *Petites affiches*, n° 104, 1994, p. 4 sqq.

En effet, d'abord, cette ordonnance a valeur législative, elle peut donc être modifiée par une loi ordinaire, d'ailleurs elle le fut déjà, à de nombreuses reprises. Il en résulte donc que le règlement des assemblées est soumis aux lois ordinaires et qu'en modifiant l'ordonnance dans un sens qui lui serait plus favorable le Parlement pourrait recouvrer de plus amples pouvoirs sans encourir la sanction du Conseil constitutionnel.

De plus, cette ordonnance n'est pas une loi ordinaire ; elle a été prise dans le cadre de l'article 92 de la Constitution. C'est-à-dire qu'elle n'émane que du seul pouvoir exécutif, sans aucune intervention parlementaire. Ainsi donc, les règlements des assemblées sont-ils contraints de respecter les dispositions d'un texte provenant d'un pouvoir qui n'a tendu qu'à enserrer le Parlement dans un cadre très limité. Soumettre le règlement de l'Assemblée nationale et du Sénat à cette ordonnance consiste donc de la part du Conseil constitutionnel en une interprétation particulièrement sévère pour le Parlement. Fort heureusement, les modifications subséquentes de l'ordonnance 58-1100 ayant été l'oeuvre de lois ou d'ordonnances de l'article 38, le Parlement fut invité à participer à la nouvelle rédaction de cette ordonnance, ce qui limite la portée de cette critique.

Enfin, la dernière critique porte également sur les conditions d'adoption de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958. En effet, celle-ci ne fit l'objet d'aucun contrôle de constitutionnalité. L'inscrire dans le bloc de constitutionnalité revient à prendre le risque de contradictions au sein de ce bloc si certaines dispositions de l'ordonnance sont incompatibles avec les règles à valeur constitutionnelle¹²²³. Comment pourrait-on contrôler la constitutionnalité d'un texte, en l'occurrence un règlement parlementaire, à une norme de référence elle-même inconstitutionnelle ? Le Conseil constitutionnel ne semble avoir perçu cette critique qu'assez tardivement¹²²⁴. Mais désormais sa réponse est claire ; il se réserve le droit d'écarter toutes dispositions de l'ordonnance qui seraient contraires à la Constitution¹²²⁵.

¹²²³Dans le même sens, V. CAMBY, Jean-Pierre, Le Conseil constitutionnel et la régulation de l'activité des pouvoirs publics, *Administration*, n° 177, octobre-décembre 1997, p. 31.

¹²²⁴Conseil constitutionnel, 77-86 DC, 3 novembre 1977, *Rec. Cons. Cons.*, p. 18.

¹²²⁵Conseil constitutionnel, 96-381 DC, 14 octobre 1996, *Rec. Cons. Cons.*, p. 117 : les dispositions de l'ordonnance 58-1100 « ne s'imposent à une assemblée parlementaire lorsqu'elle modifie ou complète son règlement que pour autant qu'elles sont conformes à la Constitution ». Sur cette question V. FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris : Dalloz, coll. Grands arrêts, 9^e éd., 1997, p. 46 sq.

La soumission du règlement des assemblées à l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 est donc surprenante et pose de nombreux problèmes pratiques. Lorsque l'on ajoute à cela que le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel se montre sévère quant à la conformité de ces règlements au bloc de constitutionnalité ainsi entendu, on ne peut que conclure à un certain déclin du Parlement sous la V^e République. En effet, si le principe de la soumission du règlement des assemblées au bloc de constitutionnalité ne participe pas en lui-même à ce déclin, la pratique de ce contrôle nuit à la traditionnelle autonomie réglementaire des assemblées parlementaires.

En revanche, il est une toute autre mesure qui retira en 1958 un pouvoir au Parlement qui, pourtant, ne concourt absolument pas à ce déclin, c'est le transfert de la vérification des pouvoirs des députés au Conseil constitutionnel.

§ 2 - Le transfert du contentieux des élections parlementaires au Conseil constitutionnel

Dans sa thèse, M. Loïc Philip écrit : « Pour que le principe du gouvernement démocratique ait un sens, il est indispensable que ce choix (celui des représentants du peuple) s'exerce dans des conditions suffisantes de liberté et de sincérité ; il faut que les élus, à qui incombe l'exercice de la souveraineté nationale, aient été régulièrement désignés par la majorité des électeurs, sinon la démocratie n'est plus qu'un vain mot. Un contrôle de la régularité de l'élection apparaît donc indispensable »¹²²⁶.

Or ce contrôle a été retiré aux assemblées pour être confié au Conseil constitutionnel par la Constitution du 4 octobre 1958. La perte d'un pouvoir au profit d'un nouvel organe peut sembler être l'une des manifestations du déclin du Parlement sous la V^e République. Toutefois, nous ne pouvons conclure ainsi. En effet, d'une part, ce transfert de compétence était rendu nécessaire par les nombreux abus observés en la matière (A), et, d'autre part, ce transfert était dans la logique même du régime parlementaire (B).

A) Un transfert nécessaire

¹²²⁶PHILIP, Loïc, *Le contentieux des élections aux assemblées politiques françaises. De la vérification des pouvoirs par les Chambres au contrôle juridictionnel du Conseil constitutionnel*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, t. 37, 1961, p. 1.

Malgré une très ancienne tradition attribuant la compétence de vérifier les pouvoirs des membres qui les composent aux assemblées elles-mêmes (1), il faut reconnaître que celles-ci ont, à de nombreuses reprises, abusé de ce pouvoir (2), ce qui rendit nécessaire la perte par les Chambres de cette prérogative.

1 - Une crainte des juges enracinée

Le pouvoir que les Chambres tenaient de vérifier les pouvoirs de leurs membres était un pouvoir très ancien. En effet, celles-ci le tiraient d'une tradition remontant aux Etats généraux de l'Ancien Régime. Ces derniers procédaient à la vérification des mandats de leurs membres ; contrôle logique dans la mesure où les personnalités envoyées aux Etats généraux étaient véritablement les mandataires de leurs électeurs. Toutefois, le Roi de France n'entendit pas toujours laisser ce pouvoir aux Etats généraux comme en témoigne l'attitude d'Henri III aux Etats généraux de Blois en 1588. On peut dire qu'à l'époque cette prérogative était exercée par les Chambres par concession du Roi, mais que celui-ci se réservait le droit d'infirmer les décisions des Etats généraux¹²²⁷. En 1789, le Tiers-Etat considéra que l'appel au Roi serait impossible, que cette prérogative lui appartenait en propre.

On retrouve cette conception dans la Constitution du 3 septembre 1791¹²²⁸. Par la suite l'ensemble des régimes perpétua cette tradition, que celle-ci soit inscrite dans la Constitution, comme en 1795 et en 1946¹²²⁹, ou qu'elle fasse l'objet d'une disposition des règlements des Chambres ou d'une loi, comme sous la Restauration, la monarchie de Juillet et la seconde République¹²³⁰. De sorte que l'on peut affirmer que, jusqu'à 1958, la vérification des pouvoirs des parlementaires par les assemblées elles-mêmes était une tradition ininterrompue depuis

¹²²⁷PHILIP, Loïc, *Ibid.*, p. 5 sq. ; MULLER, Daniel, De la vérification des pouvoirs des députés (Essai historique et critique), *RDP*, 1898, t. 9, p. 423 sqq.

¹²²⁸Titre III, Chapitre I, Section IV, articles 5 et 6.

¹²²⁹Constitution du 5 fructidor an III, article 43 ; Constitution du 27 octobre 1946, article 8.

¹²³⁰Règlement de la Chambre des députés des départements, 25 juin 1814, article 5 ; loi organique du 19 avril 1831, article 61 ; loi électorale du 15 mars 1849, article 68. Sur ce point V. : BERRIAT SAINT-PRIX, Félix, *Commentaire sur la Charte constitutionnelle*, Paris : Videcoq, 1836, p. 232 ; PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris : Loysel, rééd. 1989, 2 vol., p. 404 sq. ; BASTID, Paul, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris : Sirey, 1954, p. 258 sq.

plusieurs siècles¹²³¹. En 1946, ce pouvoir fut même reconnu à une assemblée ne faisant pas partie du Parlement, à savoir l'Assemblée de l'Union française¹²³².

Au Royaume-Uni, le cheminement fut différent. En effet, si les Chambres ont pu très vite conquérir ce pouvoir, il s'organisa immédiatement de façon distincte. Alors qu'en France les assemblées vérifiaient les pouvoirs de l'ensemble de leurs membres sans exceptions, les Chambres britanniques, elles, ne vérifiaient ceux-ci qu'à l'occasion d'une contestation¹²³³. Ce contrôle n'était donc pas général et absolu comme il pouvait l'être de l'autre côté de la Manche. Cependant, il n'en était pas moins plus personnel, le monarque ne pouvant intervenir dans les affaires intérieures des Chambres. On peut donc affirmer que cet endo-contrôle était, comme en France, très fortement ancré dans la tradition. Toutefois, dès 1868, les Chambres décidèrent d'abandonner leur pouvoir de vérification des mandats de leurs membres au profit des tribunaux judiciaires par *the Election Petitions and Corrupt Practices at Election Act*, dont Lord Derby était à l'initiative¹²³⁴.

Il est remarquable que les Chambres aient décidé de leur propre chef de confier ce pouvoir qui leur appartenait en propre à des tribunaux sur lesquels ils ne peuvent peser. A la suite du Royaume-Uni, le Canada, en 1874, la Bulgarie, en 1882, le Japon, en 1889, firent de même¹²³⁵, comme plusieurs autres pays, dont la Tchécoslovaquie entre les deux guerres¹²³⁶.

¹²³¹Seuls le Consulat et l'Empire font figures d'exceptions. V. LIDDERDALE, David William Shuckburgh, *Le Parlement français*, Paris : Armand Colin, coll. Cahiers de la FNSP, 1954, p. 101.

¹²³²V. HAMON, Léo, Quand les assemblées parlementaires ont des juges. Quelques réflexions sur l'équilibre constitutionnel de 1959, *D.*, 1959, Chr. p. 253, note 1.

¹²³³La première contestation remonte à 1319 lorsque Sir William Martyn reprocha au shérif de ne pas l'avoir déclaré élu alors qu'il avait été nommé par l'évêque d'Exeter. V. BAUDOT, M., *Essai sur la vérification des pouvoirs des membres des assemblées législatives*, Thèse Paris : Giard et Brière, 1899, p. 130 sqq.

¹²³⁴V. DE FRANQUEVILLE, Amable Charles, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, t. II, *Constitution du Parlement*, Paris : J. Rothschild, 1887, p. 499 sqq. ; MARTIN, Louis, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris : Giard et Brière, 2^e éd., 1899, p. 289 ; BAUDOT, M., *Ibid.*, p. 142 ; PHILIP, Loïc, *Le contentieux des élections aux assemblées politiques françaises. De la vérification des pouvoirs par les Chambres au contrôle juridictionnel du Conseil constitutionnel*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, t. 37, 1961, p. 63 sq.

¹²³⁵V. MARCHANDEAU, *De la vérification des pouvoirs devant les Chambres françaises*, Thèse Paris : Sirey, 1909, p. 110 ; LAFERRIERE, Julien, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris : Domat Montchrestien, 2^e éd., 1947, p. 696 sq.

¹²³⁶V. MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris : Giard, 1931, p. 27. Pour un état de la question après 1958, V. AMELLER, Michel, *Parlements. Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans 55 pays*, Paris : PUF, 2^e éd. augmentée et mise à jour, 1966, p. 42 sq.

Cependant, en France, les esprits n'étaient pas mûrs pour opérer cette importante réforme, la crainte des juges étant par trop présente. Ainsi Adhémar Esmein reconnaît les inconvénients du système de vérification des pouvoirs et les risques d'une justice politique, mais ce procédé permet, selon lui de protéger les assemblées contre le danger que représentent les juges ordinaires. « On peut craindre, écrit-il, de leur part une complaisance pour le pouvoir exécutif ou la formation de jurisprudences changeantes, enfin, peut-être aussi de sentences légales mais inutilement rigoureuses »¹²³⁷. La vérification des pouvoirs des parlementaires ne pouvait appartenir qu'aux Chambres elles-mêmes. La réflexion de Paul Bastid, après guerre, en témoigne ; selon ce dernier « revenir sur ce principe serait une mesure réactionnaire »¹²³⁸. Pourtant, les constituants de 1958 purent réaliser le transfert de cette compétence au Conseil constitutionnel sans susciter de réactions trop vives. Il faut dire que les nombreux abus observés sous la IV^e République eurent pour conséquence la prise de conscience de ce que les Chambres jugent non en droit mais selon leurs passions.

2 - Une crainte des assemblées justifiée

Les Chambres ont souvent abusé du droit qu'elles possédaient de vérifier les pouvoirs des parlementaires (a), mais à toute chose malheur est bon. En effet, ces abus ont permis la naissance d'un vaste mouvement d'idées favorable au transfert de cette compétence à un organe extérieur aux Chambres (b).

a) *La manifestation de ces abus*

Quelque soit le régime, les assemblées françaises ont toujours manifesté, dans le cadre de la vérification des pouvoirs de leurs membres, une très grande liberté à l'égard des règles de droit. Le contrôle était donc bien plus un contrôle politique qu'un contrôle juridique. La preuve en est que lors du vote relatif à la validation des pouvoirs des parlementaires, la discipline de

¹²³⁷ESMEIN, Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris : Sirey, 7^e éd., revue par Henry Nézard, 1321, t. II, p. 355 sqq.

¹²³⁸Cité par PHILIP, Loïc, *Le contentieux des élections aux assemblées politiques françaises. De la vérification des pouvoirs par les Chambres au contrôle juridictionnel du Conseil constitutionnel*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, t. 37, 1961, p. 12.

vote n'était pas absente¹²³⁹. Ainsi donc, les Chambres faisaient plus preuve de vengeance politique qu'elles ne portaient une appréciation sérieuse sur la situation juridique des élus. Les majorités pouvaient régler, de cette manière, les comptes qu'elles avaient accumulés pendant la campagne avec les parlementaires de l'opposition. C'est ainsi que le 19 floréal an VII, cent cinquante élections favorables à l'opposition furent annulées par le Conseil des Cinq Cents¹²⁴⁰. De même, tous les membres du ministère de Broglie furent-ils invalidés après la crise du 16 mai 1877¹²⁴¹. L'invalidation permettait même de doter le Gouvernement d'une majorité plus stable, ou en tout cas, d'une majorité propre à faire passer un projet de loi particulier. Ainsi, en 1885, l'invalidation de vingt deux députés réclamant le retour du corps expéditionnaire du Tonkin permit-elle au ministère Brisson de faire adopter par la Chambre des députés le budget du ministère de la Guerre¹²⁴².

Pour en arriver là, les Chambres, et notamment les Chambres basses n'hésitaient pas à transgresser les règles de droit. Il s'agissait donc, dans de nombreux cas, d'une volonté délibérée d'écarter certains parlementaires de la Chambre, que ce soit l'abbé Grégoire, jugé indigne de siéger aux côtés des députés¹²⁴³, ou les onze députés poujadistes de 1956¹²⁴⁴. Parfois, c'est vrai, c'est seulement l'incompétence des Chambres qui explique qu'un député soit validé alors qu'il ne pouvait l'être ; elles ne bénéficient pas de l'ensemble des informations nécessaires à juger l'éligibilité de leurs membres. Ainsi, l'on s'aperçut, après coup, qu'un député décédé dans un accident de voiture en 1952 usurpait son identité car il était recherché par la justice

¹²³⁹V. PHILIP, Loïc, *Ibid.*, p. 20 ; LAMBIN, Paul, *Pour une réforme profonde du Parlement et une démocratie réelle*, sl. : La pensée universelle, 1972, p. 55 sqq.

¹²⁴⁰MULLER, Daniel, De la vérification des pouvoirs des députés (Essai historique et critique), *RDP*, 1898, t. 9, p. 449.

¹²⁴¹V. TARDIEU, André, *La Révolution à refaire*, t. II, *La profession parlementaire*, Paris : Flammarion, 1937, p. 104. Les débats relatifs à ces invalidations donnèrent même lieu à un duel au pistolet (trente cinq pas et une seule balle) entre Gambetta et Fourtou, le 21 novembre 1877 à Plessis-Piquet. Aucun des deux protagonistes ne fut blessé. V. ZEVAES, Alexandre, *Au temps du seize-mai*, Paris : Editions des Portiques, 1932, p. 208 sqq.

¹²⁴²V. CHARNAY, Jean-Paul, *Les scrutins politiques en France de 1815 à 1962. Contestations et invalidations*, Paris : Armand Colin, coll. Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques. Partis et élections, 1964, p. 92.

¹²⁴³V. BASTID, Paul, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris : Sirey, 1954, p. 259. Grégoire avait écrit que « les rois forment une classe d'êtres purulents qui fut toujours la lèpre des gouvernements et de l'espèce humaine ». La majorité royaliste lui fit donc payer ses propos. Cité par DE BERTIER DE SAUVIGNY, Guillaume, *La Restauration*, Paris : Flammarion, coll. Champs, 1974, p. 162.

¹²⁴⁴V. PHILIP, Loïc, *Le contentieux des élections aux assemblées politiques françaises. De la vérification des pouvoirs par les Chambres au contrôle juridictionnel du Conseil constitutionnel*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, t. 37, 1961, p. 49 sqq. ; MICHAUD, Roger, *Les méthodes de travail de l'Assemblée nationale sous la IV^e République*, Thèse Paris, dactyl., 1966, p. 27.

pour avoir collaboré pendant la guerre¹²⁴⁵. Toutefois, comme le relève Julien Laferrière, l'impression qui se dégage de ces validations ou invalidations c'est « que les votes sur la vérification des pouvoirs sont des votes purement politiques, inspirés par le désir d'éliminer un adversaire ou de sauver un membre de son parti »¹²⁴⁶. Comment expliquer autrement, par exemple, que l'élection de Douville-Maillefeu soit validée alors qu'il avait été condamné à deux ans de prisons pour avoir giflé le sous-préfet d'Abbeville, ou qu'il en soit de même de l'élection de Valat, condamné à deux ans de prison, pour vol cette fois-ci ?¹²⁴⁷

Cette situation qui constitue une atteinte considérable à l'Etat de droit eut au moins pour conséquence de faire naître peu à peu dans l'opinion un sentiment de rejet. C'est ce sentiment qui explique la faiblesse des réactions lorsqu'il fut décidé en 1958 de confier le contentieux des élections parlementaires au Conseil constitutionnel.

b) *La conséquence de ces abus*

Les manoeuvres politiques dont la procédure de vérification des pouvoirs des députés était le fruit causèrent dans l'opinion une forte émotion. Quel que soit le jugement porté sur le mouvement poujadiste, force est de reconnaître que l'Assemblée nationale, de 1956, non seulement en les invalidant, mais en proclamant élus en leur lieu et place leurs adversaires malheureux, avait pris de grandes libertés avec les règles de droit. A la suite de ce sentiment de rejet de la politique et des agissements auxquels elle peut parfois donner lieu, l'on évoqua avec plus d'insistance la possibilité de transférer ce pouvoir à une autorité juridictionnelle. C'est bien en effet pour mettre fin à ces pratiques que les constituants de 1958 ont confié cette mission au Conseil constitutionnel¹²⁴⁸.

¹²⁴⁵V. WILLIAMS, Philip, *La vie politique sous la IV^e République*, trad. Suzanne et Alain Dutheillet de Lamothe, Paris : Armand Colin, coll. Analyse politique, 1971, p. 345 sq.

¹²⁴⁶LAFERRIERE, Julien, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris : Domat Montchrestien, 2^e éd., 1947, p. 693 sq. Dans le même sens : GAUTIER, Alfred, *Précis des matières administratives dans leurs rapports avec le droit public*, Paris : Lahure, 1880, p. 27. Il semblerait qu'il en fut différemment en Italie et en Belgique bien que les Chambres disposaient, elles-aussi, de ce pouvoir. V. FLANDIN, Etienne, *Institutions politiques de l'Europe contemporaine*, t. III : Suisse, Italie, Paris : Le Soudier, 1905, p. 211 ; DUFFAU, Jean-Marie, Les règlements des assemblées parlementaires belges, *RDP*, 1976, p. 757.

¹²⁴⁷V. PHILIP, Loïc, *Le contentieux des élections aux assemblées politiques françaises. De la vérification des pouvoirs par les Chambres au contrôle juridictionnel du Conseil constitutionnel*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, t. 37, 1961, p. 24.

¹²⁴⁸Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La

Toutefois, ces idées, si elles ont enfin pu aboutir en 1958, n'étaient pas nouvelles. De nombreuses propositions, tendant à remettre à un organe distinct des assemblées le contrôle des mandats des parlementaires, sommeillaient depuis les débuts de la III^e République. L'illogisme du contrôle par les assemblées elles-mêmes était dénoncé par un observateur étranger, Théodor Herzl, dans les termes suivants : « Parmi les choses amusantes qui se passent au Palais Bourbon, il y a la validation des élections. Cette validation est fondée sur ce genre de contradiction logique que l'on appelle *pétition de principe* : en effet, par qui l'élection d'un député est-elle validée ? Par les autres députés. Dès lors, il y a un moment où ces messieurs, dont aucun n'a encore été validé lui-même, décident si tel autre député doit être validé ou non »¹²⁴⁹. C'est la raison pour laquelle nombre d'auteurs souhaitaient voir confier ce pouvoir à un organe juridictionnel.

Cet organe pouvait être une institution spécialement chargée de contrôler les pouvoirs des parlementaires. C'est ce que proposaient Séverin de la Chapelle dès 1889¹²⁵⁰, Charles Benoist en 1902¹²⁵¹ ou encore Jules Jeanneney, conseiller du Général de Gaulle¹²⁵². On pouvait aussi considérer qu'il faille procéder comme au Royaume-Uni, c'est-à-dire remettre ce pouvoir aux juridictions ordinaires. Parmi les partisans de cette solution on pouvait compter Antoine Saint-Girons¹²⁵³ Léon Duguit¹²⁵⁴ et Joseph-Barthélemy¹²⁵⁵.

Quelque soit la solution proposée, l'ensemble de ces auteurs, et d'autres encore, ne pouvait admettre que les Chambres disposent de ce pouvoir qui aboutissait à ce que « le

Documentation française, vol. I : *Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant projet du 29 juillet 1958*, 1987, p. 319.

¹²⁴⁹HERZL, Théodor, *Le Palais-Bourbon. Tableaux de la vie parlementaire française*, trad. Paul Kessler, Editions de l'aube, 1995, p. 69.

¹²⁵⁰Il intitulait cet organe « Haute Cour de justice électorale ». DE LA CHAPELLE, Séverin, Lettre à Monsieur Antoine d'Abadie sur la vérification des pouvoirs des assemblées politiques, *Revue catholique des institutions et du droit*, 2^e semestre 1889, p. 336 sqq.

¹²⁵¹BENOIST, Charles, *La réforme parlementaire*, Paris : Plon, 1902, p. V.

¹²⁵²V. CHARNAY, Jean-Paul, *Les scrutins politiques en France de 1815 à 1962. Contestations et invalidations*, Paris : Armand Colin, coll. Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques. Partis et élections, 1964, p. 140.

¹²⁵³SAINT-GIRONS, Antoine, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris : Larose et Forcel, 1884, p. 200.

¹²⁵⁴DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Fontemoing, 2^e éd., 1923, t. II, p. 258.

¹²⁵⁵JOSEPH-BARTHELEMY, *Le gouvernement de la France. Tableau des institutions politiques, administratives et judiciaires de la France contemporaine*, Paris : Payot, nouvelle édition entièrement refondue, 1939, p. 33.

vainqueur juge le vaincu »¹²⁵⁶. Cette situation troublait une partie de la doctrine de l'époque d'autant plus que le contentieux des élections locales avait été peu à peu confié au juge administratif. Alors que les Conseils Généraux étaient, par mimétisme avec les assemblées parlementaires, juges de l'éligibilité de leurs membres, ils perdirent cette prérogative au profit du juge administratif¹²⁵⁷. Certains auteurs s'étonnaient donc de ce que ce pouvoir demeure entre les mains des assemblées dès lors que le niveau d'analyse n'est plus local, mais national¹²⁵⁸.

La raison en était simple. Le Parlement se considérant comme souverain, il ne pouvait admettre qu'un organe externe le contrôle¹²⁵⁹. Or, le concept de souveraineté parlementaire est à bannir. Il repose, on l'a vu, sur une usurpation. C'est pourquoi le transfert du contentieux électoral des Chambres vers le Conseil constitutionnel, outre qu'il s'avérait nécessaire, était en plus tout à fait logique.

B) Un transfert rationnel

Le pouvoir de vérifier les mandats des députés avait été confié aux Chambres notamment pour interdire toute intervention du juge dans des affaires politiques afin d'éviter de voir se renouveler la tentative de captation du pouvoir par les juridictions comme l'avait réalisée les parlements de l'Ancien Régime. Cependant, échappant à tout contrôle, les assemblées parlementaires se sont vite considérées comme étant souveraines, ce qui constitue une appropriation illégitime du pouvoir souverain (1). De plus, cette situation aboutissait à contrevenir à la séparation des pouvoirs en remettant à une institution politique un pouvoir de caractère proprement juridictionnel (2).

1 - L'absence de souveraineté parlementaire

¹²⁵⁶CATTA, *Le régime représentatif en France*, Paris : Lecoffre, 1890, p. 182 sq.

¹²⁵⁷RIVERO, Jean, *Les mesures d'ordre intérieur. Essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, Thèse Paris : Sirey, 1934, p. 176.

¹²⁵⁸GUYHO, Corentin, *Etude constitutionnelle. Parlementarisme et République*, Paris : Giard, 1924, p. 137.

¹²⁵⁹Ce sentiment est encore tenace s'agissant des finances des assemblées parlementaires. Les arguments avancés par les parlementaires pour justifier l'absence de contrôle par la Cour des comptes des dotations accordées au Parlement ramènent tous à cette idée de souveraineté parlementaire. V. DUSSART, Vincent, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels. Eléments pour une théorie de l'autonomie financière constitutionnelle*, Thèse Lille, dactyl., 1995 ; colloque organisé par le G.E.R.A.P., *Le financement des Parlements*, Lille, 1997.

Grand défenseur des pouvoirs parlementaires, Eugène Pierre considère que, le Parlement étant souverain, il peut valider l'élection d'un député pourtant inéligible ou au contraire invalider une élection pourtant apparemment légale¹²⁶⁰. Cependant, l'absence de sanction de la constitutionnalité des décisions prises par le Parlement ne signifie pas qu'en droit ces décisions ne soient pas soumises au respect de la Constitution¹²⁶¹. Comme le relève Léon Duguit : « la Chambre a tous les pouvoirs d'une juridiction mais elle n'a que les pouvoirs d'une juridiction (...). Assurément la Chambre est une juridiction souveraine en ce sens qu'il n'y a pas de recours possible contre sa décision. Mais de ce qu'une juridiction est souveraine il ne suit pas qu'elle puisse donner une solution contraire à la loi »¹²⁶².

Dès lors que l'on considère le Parlement comme étant souverain, il est vrai que l'on ne peut admettre un quelconque contrôle sur lui. Mais, on le voit, cette souveraineté parlementaire est un leurre. C'est la nation qui est souveraine. Le Parlement ne tire ses pouvoirs que de la nation. Il ne doit pas outrepasser ceux que la nation lui a reconnus dans le cadre de la Constitution. Baudot écrivait qu'« abandonner la prérogative de la vérification des pouvoirs serait une abdication et l'injure la plus sanglante qu'on puisse infliger au peuple. Un tel acte laisserait en effet supposer qu'il existe un pouvoir supérieur à la nation elle-même »¹²⁶³. On ne peut pas souscrire à cette analyse. Que font les Chambres quand elles invalident des députés élus par le peuple alors que ceux-ci étaient éligibles, si ce n'est s'ériger en pouvoir supérieur au suffrage universel ? C'est donc bien plutôt les Chambres qui font injure au peuple en agissant ainsi¹²⁶⁴. D'ailleurs, on remarquera que les députés invalidés étaient, le plus souvent, réélus immédiatement à l'occasion des élections partielles consécutives à l'annulation. La situation

¹²⁶⁰PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris : Loysel, rééd. 1989, 2 vol., p. 406 sqq.

¹²⁶¹Cf. supra. p. 403.

¹²⁶²DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Fontemoing, 2^e éd., 1923, t. II, p. 251. Dans le même sens V. JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 437 sq. ; MARCHANDEAU, *De la vérification des pouvoirs devant les Chambres françaises*, Thèse Paris : Sirey, 1909, p. 30.

¹²⁶³BAUDOT, M., *Essai sur la vérification des pouvoirs des membres des assemblées législatives*, Thèse Paris : Giard et Brière, 1899, p. 17.

¹²⁶⁴Fort heureusement, les Chambres n'ont pas toujours prétendu à cette souveraineté. En témoigne le rapport fait sur l'élection de Daladier par Cudenet en 1946 : « Nous sommes les gardiens de l'expression de la souveraineté nationale, nous n'en sommes pas les censeurs. Nous n'avons pas à élever au-dessus d'elle je ne sais quel privilège d'appel et à substituer à l'élection directe du candidat par l'électeur un système de cooptation qui serait la négation même du droit républicain ». Cité par PHILIP, Loïc, *Le contentieux des élections aux assemblées politiques françaises. De la vérification des pouvoirs par les Chambres au contrôle juridictionnel du Conseil constitutionnel*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, t. 37, 1961, p. 38.

n'a guère changé sous la V^e République et ce n'est que parce que le législateur a renforcé les sanctions en matière de financement des élections, en assortissant l'annulation d'une inéligibilité, que cette situation ne peut pas toujours se reproduire.

Il était donc conforme à l'Etat de droit de transférer la vérification des pouvoirs des parlementaires au Conseil constitutionnel dans la mesure où ce mode seul de contrôle permet de s'assurer de la supériorité de la Constitution sauf à n'avoir aucune confiance dans les juges¹²⁶⁵. L'on ne peut donc pas conclure de ce point de vue au déclin du Parlement puisqu'en réalité il n'est que remis à sa juste place dans l'édifice constitutionnel. Le régime parlementaire pourrait s'accommoder des deux types de contrôle des pouvoirs des parlementaires, mais seul le contrôle juridictionnel permet, à coup sûr, d'éviter toute tentative parlementaire d'appropriation de la souveraineté, ainsi que toute immixtion du Parlement hors de sa compétence. De nature juridictionnelle, il est en effet, plus logique que ce contrôle soit confié à un juge.

2 - Le caractère juridictionnel du contrôle

De nombreux auteurs ont, dès la fin du XIX^e siècle, dénoncé ce système qui confiait aux assemblées la vérification des pouvoirs des parlementaires comme contraire au principe de la séparation des pouvoirs. En effet, ils estimaient que cette attribution, étant proprement juridictionnelle, devait être remise à un organe lui-même juridictionnel¹²⁶⁶. Edouard Fuzier-Herman démontre de la façon suivante que ce type de contrôle est bien de nature juridictionnelle : « il s'agit bien d'un débat contentieux entre l'élu et les protestataires qui s'élèveraient contre lui, et ce au sujet de l'application et de l'interprétation de la loi électorale »¹²⁶⁷. La démonstration pourrait ne pas sembler si exacte. En effet, toutes les élections

¹²⁶⁵Ainsi Marchandeu, tout en reconnaissant les problèmes liés à la compétence parlementaire en la matière, rejette-t-il la compétence juridictionnelle car, selon lui, les juges se prononcent, tout comme les parlementaires, au gré de leurs passions. MARCHANDEAU, *De la vérification des pouvoirs devant les Chambres françaises*, Thèse Paris : Sirey, 1909, p. 130.

¹²⁶⁶V. par exemple : SAINT-GIRONS, Antoine, *Essai sur la séparation des pouvoirs dans l'ordre politique, administratif et judiciaire*, Paris : Larose, 1881, p. 157 sq. ; RADIGUET, Léon, *L'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815*, Thèse Caen : E. Domin, 1911, p. 211 ; MULLER, Daniel, *De la vérification des pouvoirs des députés (Essai historique et critique)*, *RDJ*, 1898, t. 9, p. 447 sq. ;

¹²⁶⁷FUZIER-HERMAN, Edouard, *La séparation des pouvoirs d'après l'histoire et le droit constitutionnel comparé*, Paris : Marescq, 1880, p. 324.

faisaient, à l'époque, l'objet du contrôle et non pas seulement les seules ayant fait l'objet d'une contestation.

Cependant, ce qui n'était peut-être pas valable hier, l'est devenu aujourd'hui où le Conseil constitutionnel n'examine que les élections faisant l'objet d'un recours. Dès lors, peut-on dire sans crainte de se tromper que cette activité est juridictionnelle. Malgré la difficulté de définir l'acte juridictionnel, Marcel Waline considère que l'on peut parler d'acte de telle nature à partir du moment où deux critères sont remplis : la réponse à une question de droit et l'autorité de la chose jugée dont est revêtue la décision prise à l'occasion de cette réponse¹²⁶⁸. Pour d'autres auteurs, comme Léo Hamon, en plus de ces deux critères, il est nécessaire que le droit soit dit à l'occasion d'une contestation pour être en présence d'un acte juridictionnel. Il ne nous appartient pas ici de trancher entre ces deux écoles. On se contentera de remarquer que, quelle que soit la définition retenue, lorsque le Conseil constitutionnel se prononce sur la régularité des élections parlementaires, il fait oeuvre juridictionnelle¹²⁶⁹.

La vérification des pouvoirs des députés étant un acte de nature juridictionnelle, il était plus logique de le confier à une autorité juridictionnelle plutôt qu'à une autorité politique. A cet égard, le Conseil constitutionnel a toujours entendu, jusqu'à présent, son rôle comme celui d'un juge ordinaire. En effet, alors que, comme les assemblées parlementaires, il dispose du pouvoir de réformation, il n'a jamais utilisé cette prérogative afin d'éviter de se substituer aux électeurs. Ce faisant, il a permis d'éviter les accusations dont avaient pu être victimes les assemblées¹²⁷⁰. Il s'est toujours contenté d'annuler les élections en cause et encore sa jurisprudence est elle empreinte d'un très grand réalisme.

¹²⁶⁸WALINE, Marcel, Du critère des actes juridictionnels, *RDP*, 1933, p. 565 sqq.

¹²⁶⁹V. FAVOREU, Louis, Le Conseil constitutionnel est-il une juridiction ?, *RDP*, 1979, p. 47 sqq. Le débat est plus ouvert s'agissant de son activité de contrôle de la constitutionnalité des lois. M. Jean-Christophe Balat y voit une fonction de nature législative. BALAT, Jean-Christophe, *La nature juridique du contrôle de constitutionnalité des lois dans le cadre de l'article 61 de la Constitution de 1958*, Paris : PUF, coll. Travaux et recherches de l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris, 1983, passim. Au contraire, MM. Vedel et Favoreu ainsi que M. le Président Badinter estiment qu'il s'agit encore d'une fonction juridictionnelle. VEDEL, Georges, Réflexions sur les singularités de la procédure devant le Conseil constitutionnel, in *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ?*, *Mélanges en l'honneur de Roger Perrot*, Paris : Dalloz, 1996, p. 537 passim. ; FAVOREU, Louis, Le Conseil constitutionnel est-il une juridiction ?, *RDP*, 1979, p. 50 sqq. ; BADINTER, Robert, Pour une juridictionnalisation du Conseil constitutionnel, Entretien avec Robert Badinter, *La vie judiciaire*, 6 mars 1995, p. 4.

¹²⁷⁰V. ROUSSILLON, Henry, *Le Conseil constitutionnel*, Paris : Dalloz, coll. Connaissance du droit, série droit public, 3^e éd., 1996, p. 101 sq.

Il infère de ceci que le transfert de la vérification des pouvoirs des parlementaires au Conseil constitutionnel était à la fois nécessaire et parfaitement logique. Ce qui a pu apparaître en 1958 comme une « révolution » tendant à asservir le Parlement, n'est en réalité qu'une réforme parfaitement conforme aux règles et à l'esprit du régime parlementaire.

* * * * *

Il convient donc de remarquer que le transfert de la vérification des pouvoirs des parlementaires au Conseil constitutionnel, tout comme le contrôle qui pèse désormais sur les règlements des assemblées parlementaires n'ont pas réellement contribué au déclin du Parlement. Ces mesures n'ont eu pour conséquence que de rétablir l'autorité de la Constitution, ce qui, certes a permis d'interdire certains agissements du Parlement, mais ces derniers ne reposaient sur aucune base légale. Le Parlement ne disposait d'aucun titre lui permettant de se substituer au souverain. On ne peut donc que se féliciter de ce que ces mesures aient pu dissiper les malentendus quant à l'importance des pouvoirs du Parlement en régime parlementaire. Il en est de même s'agissant de l'apparition d'un mécanisme de contrôle de la constitutionnalité des lois. Ce dernier ne saurait constituer une atteinte à la souveraineté parlementaire laquelle est insaisissable. En réalité, ces procédés ont permis de rétablir le Parlement dans les attributions et la place qui lui est réservée dans le cadre du régime parlementaire idéal. Ils ont également permis d'éviter les dérives auxquelles le Parlement pouvait se livrer sous les régimes précédents en usurpant une souveraineté qui ne lui appartenait pas.

L'existence de ces modes de contrôles du pôle majoritaire est donc tout à fait salutaire puisqu'elle va dans le sens du parlementarisme idéal. Cependant, le contrôle qui pèse ainsi sur le Gouvernement et la majorité parlementaire est un contrôle purement juridique. Mais, ce type de surveillance doit également s'accompagner d'un contrôle politique. Il peut être exercé tant par l'opposition parlementaire que par le chef de l'Etat. Toutefois, ce dernier ne fera peser son contrôle sur l'action entreprise par la majorité que dans l'hypothèse où il n'est pas, lui-même, membre de cette majorité.

Chapitre 2 - Le contrôle de la majorité parlementaire par la place réservée à l'opposition

Le régime parlementaire est un régime profondément démocratique. En effet, les électeurs en choisissant leurs députés, vont, par là même, effectuer un choix quant à l'identité de leurs gouvernants. Certes, ce second choix pourra être très précis, comme il l'est au Royaume-Uni, mais il pourra également être plus anonyme, les gouvernants n'étant pas strictement individualisés, mais bénéficiant du soutien de la majorité parlementaire grâce à l'identité de vue qui les unit.

Le régime parlementaire est encore un régime démocratique par les contrôles incessants qu'il fait peser sur l'ensemble des activités politiques. L'ensemble des actes du Gouvernement, on l'a vu, est contrôlé par le Parlement. La majeure partie des actes du Président de la République est également contrôlée par lui et par le Cabinet par l'intermédiaire du contreseing.

Cependant, l'étroite association de la majorité parlementaire et du Gouvernement pose la question de la réalité de ces contrôles. En effet, l'imbrication de ces deux organes au sein de ce que l'on pourrait appeler un *pôle majoritaire* dilue ce contrôle au profit de la politique qu'ils entendent réaliser ensemble. C'est la raison pour laquelle on a pu dire que le Parlement était, en régime parlementaire, un instrument de l'action gouvernementale¹²⁷¹. Et, cette perte de consistance du contrôle est encore accentuée lorsque le chef de l'Etat et la seconde Chambre partagent les mêmes opinions politiques que la majorité des députés et le Gouvernement.

Comme le remarque Mme Marie-Anne Cohendet, « la traditionnelle mission de contrôle parlementaire n'est (donc) plus guère remplie que par l'opposition »¹²⁷². C'est pourquoi le régime parlementaire exige, en contrepartie de l'ensemble des facilités qu'il consent au pôle majoritaire, un important respect de l'opposition parlementaire. Celle-ci doit jouir de droits et de prérogatives lui permettant, non de se substituer au Gouvernement quant à la politique à

¹²⁷¹Cf. Première partie, Titre II.

¹²⁷²COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris : PUF, coll. Recherches politiques, 1^{ère} éd., 1993, p. 106. Jean Signorel écrivait : « le jour où la majorité consciente de sa force, forte aussi de l'impuissance ou de l'incapacité de la minorité, se laisserait entraîner par le courant parfois irrésistible de la politique, il serait à craindre qu'elle vienne à rompre la digue et à dépasser ses attributions ». SIGNOREL, Jean, *Le contrôle du pouvoir législatif, RPP*, juin 1904, p. 519.

mener, mais d'exercer un véritable contrôle sur l'action menée par le pôle majoritaire (Section 2). Cependant, ce contrôle n'est pas le seul contrôle pesant sur l'activité combinée du Gouvernement et de la majorité parlementaire. En effet, le chef de l'Etat, qui en régime parlementaire constitue un pouvoir de modération, doit être en mesure, également, d'infléchir la politique menée afin de garantir le respect d'un certain équilibre, d'une certaine modération des activités menées. Il pourra le faire aisément dans le cadre d'une monarchie parlementaire où le chef de l'Etat constitue facilement le pouvoir neutre envisagé par Benjamin Constant. Il ne pourra le faire, dans un régime républicain¹²⁷³ où le chef de l'Etat est élu directement par le peuple, comme la V^e République, qu'en période de cohabitation où, sans être neutre¹²⁷⁴, il sera amené à contrebalancer la politique suivie par le pôle majoritaire afin de l'appeler à plus de mesure par l'usage des différents pouvoirs que lui reconnaît la Constitution (Section 1).

Section 1 - La puissance du Président de la République de cohabitation

En période de concordance des majorités, le Président de la République a, peu à peu, pris une place dominante au sein de l'édifice constitutionnel. Au-delà des idées exprimées dans le discours de Bayeux et même du texte de la Constitution, le Président de la République a, en pratique, pu constituer effectivement la « clef de voûte des institutions »¹²⁷⁵. La « clef de voûte », c'est-à-dire la pièce maîtresse de l'édifice, celle qui est à la fois la plus importante et celle qui domine toutes les autres. Cette conception extensive de la fonction présidentielle fut bien illustrée par les propos tenus par le Général de Gaulle lors de sa conférence de presse en date du 31 janvier 1964. L'élection populaire a, en effet, permis au Président de la République d'acquérir une grande légitimité qui a pu lui laisser penser, à l'image de ce qui s'était passé pour le Parlement sous les III^e et IV^e Républiques, qu'il devenait souverain. L'importance des pouvoirs dont dispose le Président, alliée à la légitimité populaire dont il jouit depuis la révision de 1962, ont amené certains auteurs à considérer que le régime s'était transformé ; de parlementaire, il serait devenu semi-présidentiel. Sans en arriver à cette conséquence, une partie de la doctrine insiste sur la pratique présidentialisée du régime menée tant par le Général de

¹²⁷³Selon de nombreux auteurs du début du siècle, la République serait incompatible avec le régime parlementaire à cause de ce déficit de neutralité, d'arbitrage, du Président de la République. V. par exemple, MOREAU, Félix, *Pour le régime parlementaire*, Paris : Fontemoing, 1903, p. 112.

¹²⁷⁴Pour Mme Cohendet, il s'agit d'un « pouvoir modérateur partisan ». COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris : PUF, coll. Recherches politiques, 1^{ère} éd., 1993, p. 88.

¹²⁷⁵L'expression est de Michel Debré dans son discours devant le Conseil d'Etat en date du 27 août 1958.

Gaule que par l'ensemble de ses successeurs. Le Parlement, dans ce régime, n'est plus alors l'instrument d'action du Gouvernement mais directement l'instrument de l'action présidentielle. Ainsi, François Mitterrand pouvait-il considérer en 1981 que le programme de travail du Parlement serait celui du candidat Mitterrand lors de la campagne pour l'élection présidentielle, c'est-à-dire ses cent dix propositions¹²⁷⁶.

Le régime ne redeviendrait parlementaire que lorsque le Président de la République ne serait plus soutenu par une majorité stable à l'Assemblée nationale¹²⁷⁷. Dès lors qu'une majorité opposée au Président de la République serait élue, le Président se trouverait privé de son rôle éminent et redeviendrait le pouvoir modérateur que constitue le chef de l'Etat en régime parlementaire. Cette interprétation ne nous semble pas juste. Il est difficile de considérer que le régime changerait de nature au gré des conjonctures politiques. Mme Marie-Anne Cohendet et M. Olivier Duhamel y voient plutôt une modification du système politique de préférence à un changement de régime¹²⁷⁸. Cette lecture nous semble bien plus appropriée que la précédente. En effet, estimer que le régime puisse, de semi-présidentiel ou de présidentiel devenir parlementaire ou vice-versa, c'est considérer que la Constitution du 4 octobre 1958 met en place deux régimes possibles, ce qui est difficilement imaginable. Comment, en effet, un même texte pourrait-il mettre en place un type d'organisation constitutionnelle précis et son contraire ou l'une de ses antithèses ? L'intention des constituants était, de façon absolument certaine, de créer un régime parlementaire¹²⁷⁹. On doit donc se référer à cette volonté pour qualifier le régime. Certes, l'interprète de la Constitution peut juger en quoi le produit construit par l'architecte correspond bien au plan, au modèle, mais cela ne remet nullement en cause le caractère parlementaire du régime dès lors que les principaux critères de ce régime sont observés. La Constitution de la V^e République crée un régime parlementaire mais, néanmoins, ce régime évolue au sein d'un système politique. L'idée de Mme Marie-Anne Cohendet et de M. Olivier Duhamel consiste à considérer que le régime politique, au sens strict, constitue un élément fixe au sein d'un système variable, évolutif. Pour déterminer l'évolution des rapports

¹²⁷⁶François Mitterrand considérait que son programme était « la charte de l'action gouvernementale ». De sorte que l'on a ainsi pu parler d'un véritable « Président-législateur ». GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 1997, p. 499.

¹²⁷⁷Dans ce sens, v. BREDIN, Jean-Denis, *La République de M. Pompidou*, Paris : Fayard, coll. En toute liberté, 1974, p. 45 sq.

¹²⁷⁸COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris : PUF, coll. Recherches politiques, 1^{ère} éd., 1993, p. 68 sqq. ; DUHAMEL, Olivier, Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel, in *Mélanges Maurice Duverger*, Paris : PUF, 1987, p. 581 sqq.

¹²⁷⁹COHENDET, Marie-Anne, *Ibid.*, p. 78 sqq.

de forces entre les différents organes, il suffit de constater qu'un changement politique considérable agit par interactions sur la vie du système politique et institutionnel. La Constitution de 1958 ne comporte pas virtuellement en son sein deux régimes. Simplement, la Constitution organise les relations entre les divers pouvoirs et ces relations peuvent s'établir sur des bases différentes au gré des rapports de force.

Plus effacé en période de cohabitation, le Président de la République n'en conserve donc pas moins d'importants pouvoirs lui permettant de constituer un véritable contre-pouvoir à celui exercé par le pôle formé de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale (et éventuellement au Sénat) et du Gouvernement. Par ailleurs, la situation du Parlement à l'égard du Président de la République est identique que l'on soit en période de cohabitation ou en période de concordance. Juridiquement, cela ne fait aucun doute. Le Parlement conserve exactement les mêmes attributions et pouvoirs. En revanche, psychologiquement cette fois, les parlementaires jouissent d'une plus grande indépendance vis-à-vis du Président en période de cohabitation. Elus par le peuple pour s'opposer à la politique présidentielle, ils peuvent se considérer comme étant la traduction d'une majorité « plus fraîche ». Au contraire, élus sous l'étendard du chef de l'Etat, ils intègrent une situation de soumission, voire d'allégeance, au Président. Si le Président de la République se comporte de façon très autoritaire avec le Parlement, ce dernier dispose, s'il est bien représentatif des volontés du peuple, des pouvoirs nécessaires à faire cesser cette attitude. S'il ne les utilise pas, c'est qu'il accepte cette soumission. En étudiant la situation du Parlement envers le Président de la République en période de cohabitation, on ne méconnaît donc pas la réalité du régime, même s'il convient de garder à l'esprit le sentiment de dépendance qui anime les parlementaires en cas de concordance. En tout cas, c'est presque uniquement dans l'hypothèse de la coexistence institutionnelle que le Président va constituer un contrepoids au pôle majoritaire. Et, curieusement, le Président de la République semble contrôler davantage ce pôle par l'usage des pouvoirs partagés que lui offre la Constitution (§ 2) qu'il ne le fait par l'intermédiaire de ses pouvoirs propres (§ 1).

§ 1 - Une puissance relative tirée de ses pouvoirs propres

Il peut paraître surprenant que, dans le cadre du régime parlementaire, le chef de l'Etat irresponsable puisse bénéficier de pouvoirs non contresignés. Cela signifie, en effet, qu'aucun

contrôle n'est réalisé sur ces actes, ce qui est incompatible avec le régime parlementaire. Toutefois, la liste ainsi que l'aménagement pratique de ces pouvoirs sous la V^e République permet de nuancer très fortement cette affirmation. D'abord, ces pouvoirs propres ne sont absolument pas discrétionnaires¹²⁸⁰ et il n'est pas rare que l'action du Président de la République soit, en réalité, contrôlée par une autre voie que celle du contreseing. Ainsi, s'agissant du référendum législatif, le Président ne peut-il agir que sur proposition des Chambres ou du Gouvernement. Concernant l'article 16, un contrôle demeure puisque l'avis que le Président doit recueillir auprès du Conseil constitutionnel est publié. Il appartiendra aux parlementaires de tirer toutes les conséquences quant à la responsabilité présidentielle si l'emploi de l'article n'est pas justifié aux yeux du Conseil constitutionnel. De surcroît, pour deux de ces pouvoirs, l'absence de contreseing constitue une simple règle de bon sens. Quel est l'intérêt de faire contresigner par le chef du Gouvernement démissionnaire la nomination de son successeur ? Il ne peut aucunement en supporter la responsabilité puisqu'il n'est plus au Gouvernement. Le bon sens conduit, également, à dispenser du contreseing la nomination de trois des membres du Conseil constitutionnel dans la mesure où les deux autres autorités de nomination sont elles-aussi irresponsables¹²⁸¹. S'agissant du pouvoir de saisir le Conseil constitutionnel, il conduit à faire respecter la Constitution et l'Etat de droit. Il ne s'agit donc pas d'un pouvoir de décision politique même si les conséquences d'une censure par le Conseil sont politiques. Ce faisant, le Président de la République demeure dans les limites du rôle reconnu au chef de l'Etat dans tout régime parlementaire. Et l'absence de contreseing se justifie pleinement par souci d'efficacité du mécanisme de contrôle de constitutionnalité. A défaut, le Gouvernement pourrait empêcher le Président de la République de saisir le Conseil afin qu'il examine la constitutionnalité de l'acte incriminé. Restent donc deux pouvoirs propres : la dissolution et le droit de message. S'agissant de la première, on l'a vu, il s'agit d'une décision politique pour laquelle le contreseing semble nécessaire pour respecter les règles du régime parlementaire idéal. Néanmoins, tout contrôle n'est pas exclu puisque l'issue du scrutin consécutif à la dissolution ne sera pas sans conséquences sur la situation du Président de la République comme en témoigne la dissolution de 1997. Le droit de message, quant à lui, pourrait très bien être contresigné dans la mesure où, par ses messages, le Président de la République peut évoquer des décisions qu'il a prises. Certes, les décisions annoncées seront elles-mêmes contrôlées par la suite, mais le Gouvernement et le Parlement risquent bien de se

¹²⁸⁰CARCASSONNE, Guy, *La Constitution*, Paris : Le Seuil, coll. Points, série Essais, 1996, p. 111 sqq.

¹²⁸¹Cela ne signifie aucunement que le système actuel de composition du Conseil constitutionnel soit la panacée. Mais juste que l'égalité de traitement entre les trois autorités justifie l'absence de contreseing.

trouver devant le fait accompli. Il sera en effet délicat de revenir sur une décision que le Président a annoncé à tout le pays. L'exemple de la suppression de la conscription est, à cet égard, très significatif. Nous sommes donc loin du régime parlementaire idéal qui suppose l'existence de contrôles sur l'ensemble des décisions. Néanmoins, l'efficacité d'un tel procédé sera vite battue en brèche par la possibilité dont jouit le Président de s'exprimer dans les médias. C'est d'ailleurs par cette voie que M. Jacques Chirac a annoncé la suppression du service militaire alors que cette décision relevait de la compétence du Parlement.

On le voit, les pouvoirs propres du Président sous la V^e République ne constituent pas un obstacle au caractère parlementaire du régime et partant ne permettent pas de conclure de façon définitive au déclin du Parlement car soit des contrôles existent sur les actes qui en résultent, soit leur absence se justifie pleinement. Seuls les droits de dissolution et de message échappent à cette analyse.

En revanche, grâce aux pouvoirs dispensés du contreseing par l'article 19 de la Constitution, le Président de la République, en période de cohabitation, va pouvoir contrôler tant l'action gouvernementale que parlementaire. Toutefois, si le Président de la République peut apparaître, du fait de cette dispense, libre d'exercer ses pouvoirs, la grande majorité de ses pouvoirs propres se révélera difficile à mettre en oeuvre (B). Néanmoins, pour certains d'entre eux, l'efficacité de leur utilisation peut être remarquable (A).

A) Des pouvoirs efficaces

Certains seulement des pouvoirs propres du Président de la République se révèlent efficaces à contrôler l'action conjointe de l'Assemblée nationale et du Gouvernement. Cependant, cette efficacité a presque toujours un coût. L'usage de ces pouvoirs entraîne, pour le Président de la République, des risques politiques sérieux (1). Seul, un pouvoir d'efficacité somme toute appréciable semble dénué de tout risque pour le Président de la République : le droit de message (2).

1 - Des pouvoirs efficaces et risqués

Nous regroupons ici trois pouvoirs propres du Président de la République : la dissolution de l'Assemblée nationale, la saisine du Conseil constitutionnel et la démission du Président. Les deux premiers de ces pouvoirs sont à proprement parler de véritables pouvoirs propres. Ils apparaissent aux articles 12, 54 et 61 de la Constitution et sont bien dispensés du contreseing par l'article 19. La démission du Président de la République, elle, ne figure pas dans la liste des pouvoirs soustraits à l'obligation du contreseing. Néanmoins, une pratique constamment suivie tend à assimiler cette démission à un pouvoir propre dans la mesure où ces démissions ne furent jamais contresignées par le Premier ministre¹²⁸².

a) *La dissolution*¹²⁸³

La dissolution est assurément un pouvoir permettant au Président de la République de contrebalancer et même de mettre fin aux pouvoirs de l'Assemblée nationale. Utilisé en période de concordance des majorités ou pour mettre en harmonie les opinions politiques de l'Assemblée nationale et du Président de la République nouvellement élu, ce procédé porte en germes de nombreux risques pour un Président imprudent, comme en témoigne la dissolution de 1997. En période de cohabitation, le Président de la République pourra jouer de la menace de la dissolution pour tenter d'empêcher le Gouvernement et la majorité parlementaire de mettre en oeuvre une politique qu'il désavouerait totalement. Toutefois, cette menace ne porterait ses fruits que dans l'hypothèse où le Président serait soutenu par une grande partie de l'opinion publique, que les mesures envisagées par le pôle majoritaire soient impopulaires ou que ce pôle ait lui-même perdu tout soutien auprès des électeurs. Dans un tel contexte, le Gouvernement et la majorité parlementaire seraient, sans aucun doute, portés à nuancer leur politique, à prendre des décisions plus mesurées. Le Président de la République constituerait alors bien un contre-pouvoir à celui du pôle majoritaire, le « pouvoir modérateur »¹²⁸⁴ (à défaut d'être neutre) que doit être le chef de l'Etat en régime parlementaire.

¹²⁸²Même lorsque Mac-Mahon démissionne, Dufaure refuse de contresigner la lettre que le maréchal lui tend car selon lui cet acte ne nécessite aucun contreseing. V. ZEVAES, Alexandre, *Au temps du seize-mai*, Paris : Editions des Portiques, 1932, p. 204.

¹²⁸³Pour de plus amples développements concernant la dissolution, cf. supra. p. 89 sqq.

¹²⁸⁴DUVERGER, Maurice, Le pouvoir modérateur, *Le Monde*, 28 mai 1986, p. 5.

Cependant, s'il devait en arriver à prononcer la dissolution, le Président de la République se trouverait être dans une situation inconfortable¹²⁸⁵. En cas de victoire, sa légitimité et son autorité s'en trouvent accrues, en cas de défaite, au contraire, nul ne peut prédire ce qui se passe, mais assurément ce camouflet porte une atteinte considérable à la fonction présidentielle. Il ne pourrait en être autrement que dans le cadre d'une monarchie parlementaire où le chef de l'Etat, n'étant aucunement un chef de parti, ne serait pas perçu comme utilisant une arme destinée à renforcer son pouvoir et celui d'un groupe parlementaire lorsqu'il prononce la dissolution. Par rapport à 1997, la situation est différente. En effet, le Président de la République ne prononce pas la dissolution d'une Assemblée de même sensibilité politique que lui, mais sanctionne une Assemblée aux conceptions politiques distinctes des siennes. Le caractère punitif de cette décision apparaît donc, ici, de façon très nette, ce qui risque de renforcer l'aspect politique de la dissolution et de concourir alors au discrédit du Président de la République de manière plus claire encore que ne l'est apparue la dissolution de 1997.

Le risque politique encouru par le Président de la République étant très important, l'on ne peut juger ce pouvoir comme étant une prérogative permettant au chef de l'Etat de véritablement contrôler le pôle majoritaire en période de cohabitation. Par contre, ce pouvoir est très puissant puisqu'il pourrait permettre de mettre fin à cette coexistence. Seulement, son utilisation exige la présence de certaines circonstances politiques, à savoir une opinion publique favorable à la dissolution et ne soutenant plus effectivement le Gouvernement et la majorité parlementaire. De surcroît, même si ces circonstances étaient réunies, il ne faudrait pas qu'une autre échéance électorale importante, l'élection présidentielle, soit prévue dans un laps de temps trop court. En effet, l'on imagine mal un Président de la République dissoudre et ainsi mettre en jeu son mandat, au moins de façon indirecte, alors que son mandat sera, cette fois-ci directement, remis en jeu quelques mois plus tard à l'occasion de l'élection présidentielle. Ainsi, François Mitterrand préféra-t-il attendre l'échéance présidentielle de 1988 plutôt que de tenter de récupérer son autorité sur le Gouvernement et la majorité parlementaire en dissolvant l'Assemblée nationale à l'occasion d'une crise suscitée par une réforme entreprise par le Gouvernement de M. Jacques Chirac.

¹²⁸⁵V. MASSOT, Jean, *Alternance et cohabitation sous la V^e République*, Paris : La Documentation française, 1997, p. 88.

Deux autres pouvoirs sans contreseing, figurant aux articles 54 et 61, sont, également, dénués d'une véritable portée pratique.

b) La saisine du Conseil constitutionnel

La saisine du Conseil constitutionnel par le Président de la République est un acte rarissime. Aucun Président n'a, à ce jour, saisi le Conseil sur la base de l'article 61 de la Constitution ; et, à quatre reprises seulement, le Conseil constitutionnel fut saisi par le Président de la République pour connaître de la compatibilité d'un traité à la Constitution. Or, la saisine du Conseil constitue bel et bien un moyen de contrôle de l'activité tant du Gouvernement que de sa majorité. Ce contrôle ne sera certes pas politique, mais il sera juridique. Eviter que le pôle majoritaire ne profite de sa situation de force pour adopter des lois contraires à des droits constitutionnellement protégés, cela est plus difficile s'agissant des traités, entre bien dans le cadre du pouvoir modérateur du chef de l'Etat en régime parlementaire. Il s'agit même d'une fonction assignée au Président de la République par l'article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958.

De plus, les conséquences d'une censure par le Conseil constitutionnel de la loi adoptée par le pôle majoritaire entraînerait, d'une part, le blocage momentané de la réforme envisagée par le Gouvernement, et, d'autre part, assurerait au Président de la République une victoire de prestige, lui permettant de recouvrer un peu de l'autorité qu'il avait pu perdre consécutivement à la défaite de son parti aux élections législatives. L'efficacité de ce pouvoir est donc avérée. Pourquoi donc, dans ces conditions, le Président n'a-t-il jamais saisi le Conseil constitutionnel sur la base de l'article 61 ?

Il semble bien que le Président de la République ne veuille pas pouvoir prêter le flan à une critique juridique de son action. Il ressentirait amèrement que le Conseil constitutionnel, saisi par lui, déclare la loi conforme à la Constitution. Le pôle majoritaire pourrait ainsi railler l'action d'un Président qui souhaiterait faire trébucher le Gouvernement au détriment de l'intérêt national, alors que l'action entreprise par le Gouvernement et sa majorité est totalement conforme à la Constitution. Plutôt que de risquer de se trouver dans une telle situation, le Président de la République évite de saisir le Conseil constitutionnel quand bien même une loi adoptée serait manifestement contraire à la Constitution. Il préfère laisser les parlementaires de

l'opposition, notamment ceux de son parti, saisir eux-mêmes le Conseil. Ainsi le contrôle juridique pèse-t-il toujours sur l'action du pôle majoritaire, sans que le Président risque d'être désavoué par la déclaration de conformité prononcée par le Conseil constitutionnel.

De cette façon, ce sont bien quatre vingt six députés et soixante sénateurs de l'opposition qui saisissent le Conseil de la conformité à la Constitution de la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France adoptée en juillet 1993 et non le Président de la République, alors même que cette loi contenait des dispositions manifestement inconstitutionnelles¹²⁸⁶. Sans doute le Président de la République ne serait contraint d'utiliser ses pouvoirs que dans l'hypothèse où l'opposition, d'une part, ne bénéficierait pas du soutien du Président du Sénat, et, d'autre part, serait numériquement si faible qu'elle ne regrouperait pas soixante députés ou soixante sénateurs.

C'est donc afin d'éviter de s'engager dans un débat juridique aux conséquences politiques non négligeables, tranché par un juge politiquement neutre, que le Président de la République ne saisit pas le Conseil constitutionnel sur la base de l'article 61. Par contre, sur un terrain strictement politique, il pourrait s'aventurer.

c) La démission du Président de la République

En période de cohabitation, le Président de la République demeure maître du temps. En effet, outre qu'il peut retarder l'action gouvernementale¹²⁸⁷, il peut tenter de mettre fin à la cohabitation elle-même, d'une part, en dissolvant l'Assemblée nationale et, d'autre part, en démissionnant de son mandat. Ce dernier pouvoir ne permet pas directement de contrôler l'action du Parlement, mais en remettant en jeu son mandat, le Président de la République demande aux électeurs de trancher en défaveur de la cohabitation. S'il est battu aux élections consécutives à sa démission, c'est la fin de la cohabitation puisque le Président élu sera en adéquation avec la majorité parlementaire. S'il sort vainqueur, il prononcera certainement la dissolution de l'Assemblée afin de mettre les opinions de l'Assemblée en conformité avec sa

¹²⁸⁶Conseil constitutionnel, 325 DC, 12-13 août 1993, Maîtrise de l'immigration, *Rec. Cons. Cons.*, p. 224 sqq. ; FAVOREU, Louis, et PHILIP, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris : Dalloz, coll. Grands arrêts, 9^e éd., 1997, p. 829 sqq.

¹²⁸⁷Cf. infra. p. 472.

propre politique. Indirectement donc, cette démission aura eu des conséquences quant au pouvoir du Parlement.

Cette hypothèse de la démission pourrait sembler d'un certain point de vue plus efficace encore que celle de la dissolution. Le Président de la République pouvant pérenniser son pouvoir pendant sept nouvelles années. Seulement, pour rendre apparentes toutes ses potentialités, cette démission doit être suivie d'une dissolution. Cette manoeuvre est donc doublement risquée.

Au contraire, le Président de la République dispose d'un pouvoir propre relativement efficace et sans risque dont il pourra jouir librement en période de cohabitation afin de contrôler les pouvoirs du Parlement et du Gouvernement, il s'agit du droit de message.

2 - Un pouvoir sans risque : le droit de message

Le droit de message semble être le seul pouvoir propre que le Président de la République puisse, en période de cohabitation, véritablement utiliser et cela sans aucun risque. Toutefois, l'efficacité de cette procédure du message pour contrôler l'action conjointe du Gouvernement et de la majorité parlementaire n'est pas directe. En effet, le message présidentiel de l'article 18 n'empêche nullement le Parlement et le Gouvernement d'agir, il ne retarde même pas leur action. Cependant, utilisé en période de cohabitation, ce procédé du message au Parlement va permettre au Président de la République d'attirer l'attention tant des parlementaires que de l'opinion sur les agissements du pôle majoritaire. C'est alors le regard porté sur cette action qui va exercer un certain contrôle sur le Gouvernement et la majorité parlementaire dont il est issu. C'est ce regard de l'opinion qui est érigé en juge de la cohabitation par l'intermédiaire de ce message. Ainsi, si le Président de la République y déclare une position de principe à adopter face à la politique menée par le Gouvernement, ce n'est pas tant le Parlement qui est le destinataire du message, mais bien l'opinion. Le message étant adressé au Parlement, ce dernier va, malgré lui, constituer une sorte de caisse de résonance, car cela va amplifier le caractère à la fois solennel, officiel et neutre du discours, si bien que l'opinion percevra comme légitime la position du Président.

Dans son message au Parlement du 8 avril 1986, François Mitterrand écrivait : « La Constitution attribue au chef de l'Etat des pouvoirs que ne peut en rien affecter une consultation électorale où sa fonction n'est pas en cause. Fonctionnement régulier des pouvoirs publics, continuité de l'Etat, indépendance nationale, intégrité du territoire, respect des traités, l'article 5 désigne de la sorte - et les dispositions qui en découlent précisent - les domaines où s'exercent son autorité ou bien son arbitrage. A quoi s'ajoute l'obligation pour lui de garantir l'indépendance de la justice et de veiller aux droits et libertés définis par la Déclaration de 1789 et le Préambule de la Constitution de 1946 ». Son interprétation des fonctions et pouvoirs présidentiels était peut-être très personnelle, mais parce qu'elle figurait dans un message au Parlement, elle est devenue ce que M. Jean Massot appelle « une véritable charte de la cohabitation »¹²⁸⁸. Il pourra, par la suite, ayant avancé ce pion, prendre appui sur celui-ci afin de rendre légitime une nouvelle action présidentielle. De même, à l'occasion du centième anniversaire de la naissance de Robert Schuman, François Mitterrand adressa un message au Parlement, véritable plaidoyer en faveur de l'engagement européen de la France, ce qui lui permit, d'une part, de réaffirmer son autorité en matière de politique extérieure et, d'autre part, de tracer une voie que le Gouvernement ne pourra négliger.

Ce droit de message que le Président de la République tire de l'article 18 de la Constitution peut donc être considéré comme étant un pouvoir important pour contrebalancer le pouvoir du pôle majoritaire. Néanmoins, ce pouvoir a peu l'occasion d'être utilisé. En effet, la moitié des messages est occasionnée par la prise de fonctions du Président de la République ou l'élection d'une nouvelle Assemblée nationale. Il s'agit donc d'abord de courtoisie, même si c'est dans une telle hypothèse que François Mitterrand énonça la « charte de la cohabitation ». Les autres messages sont adressés afin d'informer le Parlement sur une situation politique agitée ou sur les décisions que le Président de la République a prises. Le contrôle de la majorité par le droit de message est donc demeuré très largement accessoire. Seuls deux messages présidentiels ont été prononcés sous la cohabitation. En réalité, les Présidents de la République successifs ont préféré dialoguer directement avec le peuple par la voie de la presse écrite, de la radio et surtout de la télévision. Là encore, la présence du Président de la République sur un plateau de télévision étant assez rare, la solennité des interventions contribue à rendre plus impartial le discours présidentiel. C'est bien le chef de l'Etat qui s'adresse à l'ensemble des Français et non

¹²⁸⁸ MASSOT, Jean, *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement. Dyarchie et hiérarchie*, Paris : La Documentation française, 1993, p. 100.

le chef de l'opposition. Partant, son action est légitimée et il pourra ainsi accroître le contrôle qu'il fait peser sur la politique conjointe de la majorité parlementaire et du Gouvernement. Il en est notamment ainsi lorsque, à l'issue des Conseils des Ministres, le Président de la République, par voie de communiqué, déclare sa désapprobation ou ses doutes quant à la politique menée par le pôle majoritaire¹²⁸⁹ ou les méthodes qu'il emploie¹²⁹⁰. Certes, le Président ne peut plus décider en Conseil des Ministres de la politique à suivre comme il avait pu le faire précédemment¹²⁹¹, néanmoins, les réactions qu'il peut susciter ainsi dans l'opinion risqueront de ternir les effets attendus des réformes envisagées par le pôle majoritaire. L'impact de la télévision n'a pas été prévu par la Constitution. Or, elle est devenue le lieu privilégié des effets d'annonces. Elle constitue un allié extraordinaire du Président de la République que le Parlement, organe collectif, ne peut concurrencer. Les idées d'un seul homme « passent toujours mieux » que la discussion des diverses sensibilités du Parlement, laquelle ressemble plus, pour les médias audiovisuels, à de la cacophonie¹²⁹².

Quelle que soit la forme employée, message au Parlement ou, surtout, intervention télévisée, les discours du Président de la République sont l'occasion pour lui de critiquer l'action du pôle majoritaire en prenant appui sur l'opinion publique¹²⁹³. Ce pouvoir n'est donc

¹²⁸⁹V. sur ce point CONAC, Gérard, Commentaire de l'article 9, in LUCHAIRE, François, et CONAC, Gérard, *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique, 23 mars 1986-8 mai 1988*, Paris : Economica, 1989, p. 82 sqq. ; MAUS, Didier, La cohabitation : deux ou trois choses que je sais d'elle, *RPP*, septembre-octobre 1991, p. 28 sq. ; VANDENDRIESSCHE, Xavier, L'apport du Président Mitterrand au droit constitutionnel de la Cinquième République, *RDP*, 1996, p. 661 sq. Récemment, par exemple, le Président de la République, M. Jacques Chirac, mettait-il l'opinion en garde contre les « expérimentations hasardeuses » en matière de lutte contre le chômage, visant directement le projet consistant à réduire le temps de travail hebdomadaire à trente cinq heures. *Le Monde*, 22 novembre 1997, p. 1.

¹²⁹⁰Ainsi, M. Jacques Chirac a-t-il mis en garde le Gouvernement contre l'utilisation abusive de l'urgence, le 6 janvier 1998. *Le Monde*, 8 janvier 1998, p. 8.

¹²⁹¹A propos du déroulement du Conseil des Ministres, le Général de Gaulle écrivait : « Chacun peut demander la parole ; elle lui est toujours donnée. Dans les cas les plus importants, j'invite tous les membres à faire connaître leur avis. De toute façon, le Premier ministre présente ses arguments et ses propositions. En fin de compte, j'indique quelle est ma manière de voir et je formule la conclusion. Après quoi, le relevé des décisions est arrêté par moi-même et c'est auprès de moi que le ministre de l'Information vient prendre ses directives pour ce qu'il va faire connaître au public de la réunion qui s'achève ». DE GAULLE, Charles, *Mémoires d'Espoir*, Paris : Plon, 1994, p. 212.

¹²⁹²Dans le même sens, V. HAMON, Léo, *Une République présidentielle ? Institutions et vie politique de la France actuelle*, Paris : Bordas, coll. Etudes, 1975, t. I, p. 205 ; FARACHIO, Mario, Le prestige du Parlement, *ICP*, n° 172, 1996, p. 306 sqq.

¹²⁹³C'était le reproche adressé à Gaston Doumergue par Pierre de Pressac à la suite du premier message radiodiffusé effectué par un Président de la République, le 17 juillet 1934. V. COTTERET, Jean-Marie, L'évolution des moyens de communication entre gouvernants et gouvernés, in *Mélanges Louis Trotabas*, Paris : LGDJ, 1970, p. 104. Les interventions présidentielles deviennent « un instrument permanent de censure de l'action gouvernementale ». MASSOT, Jean, *Alternance et cohabitation sous la V^e République*, Paris : La Documentation française, 1997, p. 90.

pas négligeable même s'il peut apparaître de moindre importance que quantité d'autres pouvoirs propres. Cependant, les autres pouvoirs propres du Président de la République, s'ils sont des armes puissantes pour contrebalancer le pouvoir de la majorité, n'en sont pas moins dépourvus, en période de cohabitation, de réelle portée pratique.

B) Des pouvoirs puissants mais inefficaces

Le Président de la République dispose encore de quatre pouvoirs propres. Toutefois la nomination des membres du Conseil constitutionnel ne lui permet pas de contrôler l'action du pôle majoritaire. Simplement elle permet ce contrôle juridique par le Conseil. Elle ne sera donc pas étudiée ici, même si le choix du Président du Conseil constitutionnel, notamment, peut influencer l'action même du Conseil. Trois pouvoirs demeurent donc : la nomination du Premier ministre (1), le référendum de l'article 11 (2) et le recours aux pleins pouvoirs de l'article 16 (3). Ces trois pouvoirs sont particulièrement importants ; mais ils sont soit neutralisés, soit difficiles à mettre en oeuvre.

1 - La nomination du Premier ministre

Au lendemain des élections législatives ayant vu la victoire d'une majorité de députés défavorables au Président de la République, ce dernier va devoir choisir le Premier ministre avec qui il devra cohabiter pendant un certain laps de temps. Cette attribution constitue un pouvoir important dans la mesure où en choisissant une personnalité modérée, un « Edgar Faure du moment »¹²⁹⁴, le Président pourrait éviter que celui-ci ne mette en oeuvre une politique par trop contraire à ses propres opinions. En contrôlant ainsi le Premier ministre, il contrôlerait, par voie de conséquence, l'action de la majorité parlementaire. Juridiquement rien n'oblige le Président de la République à prendre comme Premier ministre le chef de la nouvelle majorité parlementaire. On l'a vu, rien dans la Constitution ni dans les principes du régime parlementaire ne commande une telle solution, même si, pour plus de clarté, l'esprit du régime parlementaire se montrerait plus favorable à celle-ci¹²⁹⁵.

¹²⁹⁴L'expression est de Georges Pompidou. Cité par MASSOT, Jean, *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement. Dyarchie et hiérarchie*, Paris : La Documentation française, 1993, p. 50 sq.

¹²⁹⁵Cf. supra., p. 40 sqq.

Pour autant, politiquement cette fois, il faut bien reconnaître que cette liberté de choix est en réalité quasi absente. Comme le note Mme Marie-Anne Cohendet, au lendemain des élections du 16 mars 1986, « la désignation du Premier ministre a résulté d'un véritable *diktat* de la majorité »¹²⁹⁶. En effet, la veille de la nomination du Premier ministre, un communiqué du RPR et de l'UDF mettait en garde tant François Mitterrand que différentes personnalités de la nouvelle majorité contre un choix qui écarterait M. Jacques Chirac de la fonction entrevue¹²⁹⁷. Sous une forme différente, le choix de M. Edouard Balladur était « imposé » au Président de la République par la renonciation de M. Jacques Chirac et le choix qu'il avait fait d'avancer le nom de M. Balladur. De même, en 1997, M. Lionel Jospin apparaissait comme le leader incontesté de la nouvelle majorité et l'on imagine mal que M. Chirac ait pu nommer au poste de Premier ministre une autre personnalité. Certes, juridiquement, dans tous les cas, le Président de la République n'était nullement obligé de porter son choix sur ces personnalités. Mais, politiquement, on en conviendra, il eut été difficile de nommer quelqu'un d'autre sans que ces personnalités n'aient donné leur aval à ce choix¹²⁹⁸.

En définitive, comme le relève M. Guy Carcassonne, « quoique le Président en situation de cohabitation feigne de disposer d'une marge de choix, le pouvoir présidentiel est loin d'être aussi libre que l'article 8 le donne à penser : juridiquement discrétionnaire, il est politiquement très contraint »¹²⁹⁹. Ainsi, le Président de la République ne peut véritablement contrôler la majorité parlementaire par la nomination d'un Premier ministre choisi librement. On peut à cet égard procéder à un rapprochement entre la nomination du Premier ministre de cohabitation par le Président de la République française et la nomination du Premier ministre britannique par la Reine. En effet, le choix, dans les deux cas, se porte, d'une part, sur le leader du parti ayant gagné les élections, et, d'autre part, sur un leader ayant été investi quasi-personnellement par le

¹²⁹⁶COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris : PUF, coll. Recherches politiques, 1^{ère} éd., 1993, p. 101. Dans le même sens ZARKA, Jean-Claude, *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle / majorité parlementaire sous la Cinquième République (1986-1992)*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 75, 1992, p. 37 sq.

¹²⁹⁷« Toute personnalité appartenant à la nouvelle majorité qui serait sollicitée par le Président de la République pour exercer la fonction de Premier ministre s'assurera, avant d'accepter, que la mise en oeuvre de la politique nouvelle choisie par le pays bénéficiera du soutien nécessaire de l'ensemble des forces politiques composant la majorité ».

¹²⁹⁸V. CONAC, Gérard, Commentaire de l'article 8, in LUCHAIRE, François, et CONAC, Gérard, *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique, 23 mars 1986-8 mai 1988*, Paris : Economica, 1989, p. 73 sqq. ; DUHAMEL, Olivier, *Le pouvoir politique en France*, Paris : Le Seuil, coll. Science politique, 2^e éd., 1993, p. 201.

¹²⁹⁹CARCASSONNE, Guy, *La Constitution*, Paris : Le Seuil, coll. Points, série Essais, 1996, p. 75.

peuple souverain. C'est toujours le cas du Premier ministre britannique, c'est également le cas des trois Premiers ministres de cohabitation que la France ait eu à connaître dans la mesure où ces leaders étaient largement connus à l'avance et où la campagne électorale était essentiellement personnalisée.

La liberté de choix du Premier ministre par le Président de la République a donc été neutralisée par la défaite du parti du Président aux élections législatives. Ce dernier ne retrouverait un vrai pouvoir que dans l'hypothèse où la nouvelle majorité serait incertaine, courte ou fortement divisée. Une même neutralisation, agrémentée de larges difficultés de mise en oeuvre, affecte le pouvoir qu'il tient de l'article 11 d'organiser un référendum.

2 - Le référendum

Organiser un référendum pourrait être un procédé permettant au Président de la République de contrôler l'action du Parlement et du Gouvernement. En effet, ce contrôle ne serait plus le fait du Président de la République lui-même mais du peuple souverain directement. La fonction de représentant du peuple qu'exerce le Parlement serait donc rappelée aux parlementaires, ce qui empêcherait toute tentative d'appropriation de la souveraineté par ceux-ci. A ce titre, ce contrôle serait particulièrement important pour conserver au régime sa nature parlementaire¹³⁰⁰.

Cependant, outre que le Président de la République pourrait hésiter à organiser une telle consultation dont le résultat risquerait de le désavouer, l'organisation du référendum législatif est telle que le Président ne pourrait pas, en période de cohabitation, l'imposer au pôle majoritaire. En effet, quand bien même le pouvoir d'organiser un référendum est dispensé du contreseing, ce pouvoir est conditionné par une proposition émanant soit du Gouvernement, soit des deux assemblées.

Il est alors impossible que le Président de la République organise un tel référendum sans l'assentiment du pôle majoritaire. La seule hypothèse dans laquelle le Président pourrait imposer un référendum à la majorité parlementaire serait celle où, avant les élections

¹³⁰⁰Pour de plus amples développements relatifs au référendum et sa combinaison avec le régime parlementaire, cf. supra. p. 115 sqq.

législatives, c'est-à-dire avant la cohabitation, le Gouvernement ou les deux assemblées proposeraient au Président la tenue d'un référendum qui n'aurait lieu qu'une fois les élections achevées. Il faut bien reconnaître qu'il s'agit là d'une hypothèse assez limitée et qui ferait courir de nombreux risques au Président. On peut donc douter qu'il y recoure.

Les difficultés de mise en oeuvre du pouvoir qu'il tient de l'article 11 de la Constitution font que le Président de la République ne pourra véritablement pas contrôler l'action du pôle majoritaire par l'organisation d'un référendum. Ces difficultés de mise en oeuvre sont encore bien plus grandes s'agissant du dernier pouvoir propre.

3 - L'article 16

Le Président de la République dispose, enfin, de la possibilité de concentrer les pleins pouvoirs pour une durée limitée. En usant de ces pouvoirs qu'il tient de l'article 16, le Président ne contrôlerait pas seulement l'action combinée de la majorité parlementaire et du Gouvernement, il se substituerait à elle. Cependant, l'utilisation de ces pleins pouvoirs est encadrée dans des conditions très strictes qui permettent de douter de ce que l'article 16 devienne un mode de gouvernement. Il ne faut pas négliger l'hypothèse où un péril particulièrement grave atteindrait la France, ce qui rendrait utiles les dispositions de l'article 16, et il ne faut pas non plus surestimer les possibilités de coup d'état qu'il fait naître¹³⁰¹. Certes, la décision de recourir à l'article 16 étant considérée comme constituant un acte de gouvernement, le Président de la République est libre, en droit, de l'utiliser bien plus longtemps que les circonstances ne l'exigeraient¹³⁰².

Toutefois, il ne faut pas oublier que la décision de recourir à l'article 16 est soumise à l'avis du Conseil constitutionnel et que cet avis est publié. On peut donc imaginer que, dans le cas où le Président de la République souhaiterait utiliser les pleins pouvoirs, il ne le ferait qu'après avoir constaté que les conditions posées par la Constitution sont réunies. De surcroît, si le Président maintenait la période d'application de l'article 16 au-delà d'une limite raisonnable, le Parlement devrait, dans une telle hypothèse, mettre en oeuvre le pouvoir qu'il

¹³⁰¹Selon M. Georges Vedel, l'article 16 constitue une sorte de roue de secours : l'on ne se rend compte de son utilité que lorsque l'on crève. Intervention sur Europe 1, 5 mars 1993.

¹³⁰²Conseil d'Etat, 2 mars 1962, Rubin de Servens, *Rec. CE*, p. 143.

tient de l'article 68 de la Constitution, c'est-à-dire mettre en accusation le Président pour haute trahison¹³⁰³. A défaut, il se laisserait soumettre par le Président et perdrait ainsi tout pouvoir. A ces conditions, le déclin du Parlement serait établi.

Alexandre Sanguinetti, en 1967, estimait que le Président de la République peut recourir à l'article 16 en cas de défaite de son parti aux élections législatives, afin d'éviter toute cohabitation¹³⁰⁴. Les conditions posées par la Constitution n'étant absolument pas remplies dans cette hypothèse, on ne peut que conclure à l'inconstitutionnalité de cette mesure et les garde-fous évoqués ci-dessus joueraient sans aucune peine. Par contre, M. Maurice Duverger estime que dans le cas d'une grève des ministères, le Président de la République pourrait y recourir¹³⁰⁵. Certes, nous serions alors en présence d'une interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics et l'on peut penser que les institutions de la République seraient alors menacées de manière grave et immédiate ; les conditions de l'article 16 seraient donc réunies. Cependant, l'esprit du régime parlementaire commanderait que le Président de la République dissolve d'abord l'Assemblée nationale avant d'envisager l'ultime possibilité que constitue le recours à l'article 16. Et, effectivement, si la victoire de la nouvelle majorité est confirmée par les urnes mais que les Premiers ministres pressentis par le Président refusent tous la charge qui leur est proposée, alors le recours à l'article 16 est légitimé.

Dans cette hypothèse, l'article 16 constitue bien un contre-pouvoir au Parlement, ou plus exactement à la majorité de l'Assemblée nationale. En effet, la menace de sa toujours possible utilisation, va contraindre la nouvelle majorité à consentir à gouverner. Elle ne pourra donc pas pousser le Président vers la démission en refusant éternellement les suggestions qu'il avance. Il s'agit donc d'un contre-pouvoir efficace, mais dont les potentialités d'effectivité sont assez faibles. Mais peut-être cette faiblesse est-elle due à la menace qu'il peut représenter.

¹³⁰³Il est vrai qu'il était délicat, en 1961, de mettre en accusation pour haute trahison le Général de Gaulle dans la mesure où il avait sauvé l'honneur de la France durant la seconde guerre mondiale. Mais, les successeurs du Général de Gaulle ne peuvent se prévaloir d'un tel charisme et d'une telle légitimité. Leur mise en accusation se révélerait dès lors possible. Ainsi, un contrôle parlementaire, certes réduit, demeure-t-il durant la période d'application de l'article 16, quand bien même l'Assemblée perdrait-elle, comme le pense M. Jacques Chaban-Delmas, le pouvoir de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure hors de la période de session ordinaire (V. en sens contraire BERLIA, Georges, L'application de l'article 16 de la Constitution de 1958 et les rapports entre le Parlement et le Gouvernement, *RDP*, 1961, p. 1033).

¹³⁰⁴V. DUVERGER, Maurice, *Bréviaire de la cohabitation*, Paris : PUF, 1^{ère} éd., 1986, p. 10. Comme M. Duverger, M. Amson considère que, dans une telle hypothèse, le Président de la République serait déféré à la Haute Cour de Justice. AMSON, Daniel, *La cohabitation politique en France : la règle de deux*, Paris : PUF, 1^{ère} éd., 1985, p. 191.

¹³⁰⁵DUVERGER, Maurice, *Ibid.*, p. 62.

Il apparaît donc, en définitive, que le Président de la République contrôle assez peu la majorité parlementaire opposée à sa politique par l'utilisation de ses pouvoirs propres. Seul le droit de message échappe à cette analyse ; mais les autres pouvoirs dispensés du contreseing sont privés d'effectivité soit par les conditions juridiques qu'ils posent quant à leur utilisation, soit par les circonstances politiques. En réalité, curieusement, le Président ne va pouvoir véritablement contrôler l'action combinée du Parlement et du Gouvernement que par l'intermédiaire de ses pouvoirs partagés.

§ 2 - Une faculté d'empêcher tirée de l'utilisation de ses pouvoirs partagés

Lorsque le Président de la République va prétendre mettre en oeuvre ces pouvoirs, il va être contraint à obtenir l'approbation du Premier ministre et des ministres responsables. On pourrait donc penser que ces pouvoirs ne vont aucunement lui permettre de contrôler l'action du pôle majoritaire. Pourtant, il apparaît, après deux périodes de cohabitation et le début d'une troisième, que c'est bien plus par l'utilisation de ses pouvoirs partagés que par l'intermédiaire de ses pouvoirs propres que le Président contrôle tant la majorité parlementaire que le Gouvernement. En effet, d'une part, le Président de la République peut retarder les actions entreprises par le pôle majoritaire (A), et, d'autre part, il va même pouvoir agir de sa propre autorité même s'il le fera souvent avec l'accord du Gouvernement (B).

A) Le contrôle par la maîtrise du temps

En période de cohabitation, comme en période de concordance des majorités, le Président de la République ne peut aller à l'encontre des décisions du Parlement. Le Parlement reste donc l'organe décisionnel en dernier ressort. Par contre, en période de cohabitation, le Président jouit de la faculté de pouvoir retarder l'exécution des décisions parlementaires. En effet, il peut, d'une part, demander une nouvelle délibération de la loi adoptée par le Parlement (1), d'autre part, empêcher que le Parlement ne se réunisse hors de la période de session ordinaire (2), et, enfin, rendre inefficace la délégation de pouvoir opérée par lui à l'attention du Gouvernement (3).

1 - La nouvelle délibération de la loi

Le Président de la République dispose de la possibilité de demander au Parlement une deuxième délibération de la loi qu'il vient d'adopter. Il s'agit là d'une expression singulière de la faculté d'empêcher dont jouit le Président de la République en période de cohabitation et que développait Montesquieu dans « De l'esprit des lois ». Cette prérogative qui appelle à la sagesse et à la mesure des Chambres est totalement conforme aux règles du régime parlementaire. Ce faisant, lorsque le Président de la République y recourt, on ne peut aucunement déclarer qu'il porte atteinte aux droits du Parlement¹³⁰⁶. Le Parlement demeure le maître de la décision. Il peut, en effet, voter la loi dans les mêmes termes, ou, au contraire, prendre en compte les objections du Président de la République.

Cependant, cette disposition, qui a peu joué tant dans notre histoire constitutionnelle que sous la V^e République, reste assez théorique en période de cohabitation. En effet, il s'agit d'un pouvoir contresigné. Le Premier ministre doit donc donner son assentiment à cette demande. L'on aurait pu penser qu'il est tenu de l'accorder dans la mesure où l'article 10, alinéa 2, précise que « cette nouvelle délibération ne peut être refusée ». Toutefois, comme le note M. François Luchaire, cet ordre n'est donné qu'au Parlement et non au Premier ministre. Pour qu'il y ait une demande de nouvelle délibération, il faut que le contresign du Premier ministre soit apposé sur la décision du Président de la République¹³⁰⁷. Il sera donc difficile au Président de la République d'obtenir cet assentiment en période de cohabitation. Cette disposition n'a, d'ailleurs, jamais joué sous la cohabitation. Il en est différemment des pouvoirs du Président de la République en matière de convocation du Parlement en session extraordinaire.

2 - La convocation du Parlement en session extraordinaire

Le Président de la République, aux termes de l'article 30 de la Constitution, décrète l'ouverture et la clôture des sessions extraordinaires du Parlement, lesquelles sont demandées, soit par le Premier ministre, soit par la majorité absolue des députés. Dans une telle hypothèse,

¹³⁰⁶Contrairement à ce que l'on imaginait sous la Restauration et la III^e République, ce qui explique que le Président de la République n'y eut jamais recours. V. VITROLLES, Eugène-François-Auguste, *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, Paris : Dentu, 1815, p. 32 ; DE LA CHAPELLE, Séverin, Du rôle du Président de la République pour la sanction des lois ordinaires, *RPP*, octobre 1900, p. 82.

¹³⁰⁷LUCHAIRE, François, Commentaire de l'article 10, in LUCHAIRE, François, et CONAC, Gérard, *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique, 23 mars 1986-8 mai 1988*, Paris : Economica, 1989, p. 97.

l'on pourrait croire que le Président de la République est lié par la demande qui lui est faite. Il ne disposerait alors pas de la faculté d'empêcher la tenue d'une session extraordinaire. Toutefois, dès 1960, le Général de Gaulle, saisi par une demande de convocation d'une session extraordinaire signée de la main de 287 députés, c'est-à-dire de la majorité absolue, refusa de convoquer le Parlement, en justifiant son refus par le rôle de garant de la Constitution qu'il tient de l'article 5.

Il semble bien que cette interprétation était tout à fait arbitraire, « abusive »¹³⁰⁸, voire « juridiquement mal fondée et politiquement dangereuse »¹³⁰⁹. En effet, les travaux préparatoires ne permettaient pas de conclure au caractère discrétionnaire de ce pouvoir présidentiel. L'argument du présent de l'indicatif n'étant pas décisif, l'on préférera se porter vers l'argument principal de Georges Berlia. Selon ce dernier, le deuxième alinéa de l'article 29 de la Constitution serait inutile si le Président de la République disposait d'un pouvoir discrétionnaire. Si les constituants ont imposé ce délai de douze jours, à l'échéance duquel la session extraordinaire doit être clôturée lorsque elle a été demandée par la majorité absolue des députés, c'est pour éviter que les parlementaires ne puissent siéger en permanence, comme ils avaient pu le faire sous les Républiques précédentes. Or, si les constituants ont tenu à éviter ce détournement de la Constitution, c'est bien parce qu'un tel détournement était contenu dans les germes de la session extraordinaire, c'est bien parce que le Président doit convoquer une telle session lorsqu'elle lui est demandée¹³¹⁰.

Quoi qu'il en soit de l'interprétation du pouvoir présidentiel en la matière, il faut admettre que l'interprétation du Général de Gaulle a prévalu. Que ce soit Valéry Giscard d'Estaing ou François Mitterrand, le Président de la République a pu, par la suite, s'appuyer sur cette interprétation pour refuser d'ouvrir une session extraordinaire du Parlement. François Mitterrand y a même recouru en période de cohabitation, lorsque, le 16 décembre 1987, il refusa de convoquer une session extraordinaire consacrée à la modification du statut de la Régie Renault. De même, en 1993, refusa-t-il d'inscrire à l'ordre du jour d'une session extraordinaire

¹³⁰⁸CHANTEBOUT, Bernard, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris : Armand Colin, coll. U, 14^e éd., 1997, p. 422.

¹³⁰⁹LAVROFF, Dmitri Georges, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Paris : Dalloz, coll. Précis, 2^e éd., 1997, p. 565.

¹³¹⁰BERLIA, Georges, La convocation d'une session extraordinaire du Parlement et la nature du régime, *RDP*, 1960, p. 305 sqq.

un projet de loi modifiant la loi Falloux de 1850¹³¹¹. MM. Edouard Balladur et Jacques Chirac acceptèrent, tous deux, cette interprétation.

Cependant, d'une part, il faut remarquer qu'en dehors de l'hypothèse de 1960, les refus de convoquer une session extraordinaire opposés par le Président de la République, ou la soustraction par lui d'une partie de l'ordre du jour, n'ont jamais concerné une session extraordinaire demandée par les députés. Or, selon M. François Luchaire, en période de cohabitation, le Président de la République ne pourrait s'opposer à une telle demande¹³¹². D'autre part, quand bien même cette interprétation prévaut-elle, cela ne signifie aucunement qu'il faille l'accepter.

Il faut combattre celle-ci car elle est contraire aux principes du régime parlementaire. En effet, en se réunissant, le Parlement ne se substitue pas au Gouvernement, il n'administre pas ; il n'impose pas même ses décisions au Gouvernement qui dispose toujours de nombreux moyens afin de démontrer aux parlementaires que le sens de leur action n'est pas le sens à suivre dans l'intérêt général. Mais, l'empêcher de se réunir, lorsqu'il estime qu'un problème en vaut la peine, c'est le priver de liberté ; c'est empêcher les représentants du souverain de pouvoir s'exprimer. En acceptant que le Président de la République refuse de convoquer le Parlement en session extraordinaire, on participe à l'abaissement du Parlement, à son déclin.

Malheureusement, ce moyen de contrôle de l'activité parlementaire par le Président existe désormais dans notre ordre juridique, ce qui permet au Président de la République de retarder, en période de cohabitation, les actions entreprises par le pôle majoritaire. Il ne s'agit, bien évidemment, que d'un simple retard dans la mesure où, à la réouverture de la session ordinaire, le Parlement pourra débattre et adopter les propositions et projets de loi qu'il entendait examiner durant la session extraordinaire. Cependant, une insertion, dans l'article 30, d'une précision clarifiant la nature liée de la compétence du Président serait bénéfique et permettrait d'annihiler le déclin que subit le Parlement de la V^e République sur ce point.

¹³¹¹V. AVRIL, Pierre, et GICQUEL, Jean, *Droit parlementaire*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 2^e éd., 1996, p. 101 ; GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 1997, p. 601 ; TURPIN, Dominique, *Droit constitutionnel*, Paris : PUF, coll. 1^{er} cycle, 3^e éd., 1997, p. 378 sq.

¹³¹²LUCHAIRE, François, Commentaire de l'article 29, in LUCHAIRE, François, et CONAC, Gérard, *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique, 23 mars 1986-8 mai 1988*, Paris : Economica, 1989, p. 187.

Toutefois, il faut aussi reconnaître que ce pouvoir du Président de la République a perdu de sa consistance depuis l'instauration de la session unique. Depuis lors, les sessions extraordinaires ne se multiplient plus, ce qui anéantit quasiment le pouvoir que le Président tire de l'article 30 de la Constitution.

Le Président de la République s'est encore arrogé le pouvoir de retarder l'action conjointe du pôle majoritaire en refusant de signer les ordonnances.

3 - La signature des ordonnances

Lorsque le Gouvernement a été habilité, par le vote d'une loi d'habilitation, à intervenir dans le domaine de la loi par voie d'ordonnances, il est contraint de demander au Président de la République de signer les ordonnances qu'il prend ; ordonnances que les ministres contresigneront par la suite. Or, en la matière, on le sait, le Président de la République a considéré, à diverses reprises, qu'il lui appartenait de refuser de signer ces ordonnances¹³¹³. La question de la constitutionnalité d'un tel refus fut très largement débattue par la doctrine publiciste. Ainsi, par exemple, MM. Jacques Larché¹³¹⁴, Dmitri Georges Lavroff¹³¹⁵ et Yves Gaudemet¹³¹⁶ ainsi que Mme Marie-Anne Cohendet¹³¹⁷ refusent-ils au Président de la République un tel pouvoir d'opportunité. Au contraire, MM. Maurice Duverger¹³¹⁸, François

¹³¹³En 1986, trois ordonnances furent l'objet d'un tel refus : celles concernant les dénationalisations, le rétablissement du scrutin uninominal majoritaire à deux tours et le découpage des circonscriptions électorales et, enfin, la flexibilité du temps de travail.

¹³¹⁴LARCHE, Jacques, Le Président de la République est tenu de signer les ordonnances, *Le Monde*, 29 mars 1986, p. 6.

¹³¹⁵LAVROFF, Dmitri Georges, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Paris : Dalloz, coll. Précis, 2^e éd., 1997, p. 680 sqq.

¹³¹⁶GAUDEMET, Yves, Le Président de la République est tenu de signer, *Le Monde*, 18 avril 1986, p. 2.

¹³¹⁷COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris : PUF, coll. Recherches politiques, 1^{ère} éd., 1993, p. 167 sqq.

¹³¹⁸DUVERGER, Maurice, *Bréviaire de la cohabitation*, Paris : PUF, 1^{ère} éd., 1986, p. 68 sq.

Luchoire¹³¹⁹, Jean Massot¹³²⁰ et Jacques Robert¹³²¹ estiment que le pouvoir que le Président de la République tient de l'article 13 de signer les ordonnances ne constitue nullement une compétence liée.

Il ne nous appartient pas de trancher ce débat. Comme le relève M. Guy Carcassonne : « quelque thèse que l'analyse juridique permette de soutenir avec pertinence, c'est le droit réel qui tranche : la preuve que le chef de l'Etat peut refuser de signer les ordonnances, c'est qu'il l'a fait ; et la preuve qu'il ne peut pas refuser de signer des ordonnances, ce serait que le Parlement, comme il le peut lui aussi, voie là une haute trahison »¹³²². Ce qui importe bien plus, c'est de savoir si ce pouvoir que s'est arrogé le Président de la République de contrôler l'action du Parlement concourt, ou non, à son déclin.

Cette faculté d'empêcher peut sembler porter une atteinte considérable au pouvoir parlementaire. C'est bien à l'action entreprise par le Parlement qu'il est alors mis une barrière par le Président. En effet, en refusant de signer les ordonnances, le Président de la République contrecarre la volonté du Parlement, exprimée dans la loi d'habilitation, de voir le Gouvernement agir dans le domaine de la loi sur un certain nombre de points et pendant une durée déterminée¹³²³. Toutefois, le Président de la République ne peut, en la matière, que retarder l'action combinée du pôle majoritaire, il ne peut absolument pas s'opposer définitivement à l'oeuvre législative du Gouvernement et du Parlement. François Mitterrand le reconnaissait : « Lorsque le Parlement vote une loi (...), dans le délai qui m'est imparti, je dois signer, (...) sans quoi je serais en situation de forfaiture »¹³²⁴. Dès lors, et c'est effectivement le chemin qu'emprunta le Gouvernement de M. Jacques Chirac en 1986, si la procédure des

¹³¹⁹LUCHAIRE, François, Commentaire de l'article 13, in LUCHAIRE, François, et CONAC, Gérard, *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique, 23 mars 1986-8 mai 1988*, Paris : Economica, 1989, p. 120 sqq.

¹³²⁰MASSOT, Jean, *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement. Dyarchie et hiérarchie*, Paris : La Documentation française, 1993, p. 118. Cet auteur emploie un argument relativement méconnu que nous nous permettons d'évoquer ici. Lors des débats relatifs à la première loi d'habilitation, Michel Debré aurait dit : « Les ordonnances (seront) soumises à l'approbation du Président de la République qui sera ainsi, en dernier ressort, juge de leur opportunité ».

¹³²¹ROBERT, Jacques, M. Mitterrand peut refuser de signer, *Le Monde*, 18 avril 1986, p. 2.

¹³²²CARCASSONNE, Guy, *La Constitution*, Paris : Le Seuil, coll. Points, série Essais, 1996, p. 97.

¹³²³V. dans ce sens GAUDEMET, Yves, Le Président de la République est tenu de signer, *Le Monde*, 18 avril 1986, p. 2.

¹³²⁴Déclaration du 14 juillet 1993. Cité par GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 15^e éd., 1997, p. 502.

ordonnances est bloquée par un refus présidentiel, reste ouverte la voie normale, c'est-à-dire la voie législative.

On nous objectera que les ordonnances ne pouvant exister qu'à la condition que soit adoptée par le Parlement une loi d'habilitation, en refusant de signer les ordonnances, le Président de la République a, ouvertement, refusé d'appliquer cette loi ; ce qui constituerait alors une forfaiture. Cependant, le Président de la République a bien promulgué cette loi ; il ne s'y est pas opposé. Il ne s'oppose qu'aux ordonnances prises par le Gouvernement selon la procédure dérogatoire de l'article 38 de la Constitution ; or, comme le relève M. François Luchaire, cet article 38 ne contraint pas le Gouvernement à agir par voie d'ordonnances, il ne fait que l'y autoriser¹³²⁵. Il ne heurte donc pas directement la décision parlementaire, il ne fait que ralentir celle-ci. Il ne fait qu'user d'un pouvoir modérateur dont dispose tout chef d'Etat en régime parlementaire. Le Parlement reste maître de la décision finale. C'est ainsi que les dénationalisations, le découpage des circonscriptions électorales et les dispositions relatives à l'aménagement du temps de travail¹³²⁶ purent être définitifs après que le Parlement a voté les lois les concernant¹³²⁷. Ce faisant, on ne peut aucunement arguer de ce que le refus de signer les ordonnances participe au déclin du Parlement puisque celui-ci décide en dernier ressort.

Le Président de la République ne peut donc, ici encore, que retarder l'action gouvernementale et celle de la majorité parlementaire, il ne peut aucunement s'y opposer de façon définitive. Mais, le chef de l'Etat n'est pas toujours dans une telle situation. En effet, certains de ses pouvoirs partagés vont lui permettre, même en cas de cohabitation, de prendre des décisions, quand bien même celles-ci ne seraient que le résultat d'un compromis négocié avec le Gouvernement.

B) Le contrôle par la prise de décisions

¹³²⁵LUCHAIRE, François, Commentaire de l'article 13, in LUCHAIRE, François, et CONAC, Gérard, *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique, 23 mars 1986-8 mai 1988*, Paris : Economica, 1989, p. 121.

¹³²⁶S'agissant de ces dernières, le délai d'adoption fut allongé du fait de la censure par le Conseil constitutionnel de la manœuvre du Gouvernement consistant à réinsérer entièrement le contenu du projet d'ordonnances dans un simple amendement. Conseil constitutionnel, 86-225 DC, 23 janvier 1987, Amendement Séguin, *Rec. Cons. Cons.*, p. 13. Sur cette décision, cf. supra p. 180 sqq.

¹³²⁷V. VANDENDRIESSCHE, Xavier, L'apport du Président Mitterrand au droit constitutionnel de la Cinquième République, *RDJ*, 1996, p. 678.

Le Président de la République dispose, en effet, de certains pouvoirs de décision. Certes, ces pouvoirs étant partagés, il devra nécessairement obtenir les contresigns essentiels à la régularité de ses actes, mais il n'en demeure pas moins qu'il pourra, en dernière analyse, arrêter une décision qui s'imposera. Or, ces décisions vont être à même de limiter le pouvoir tant du Gouvernement que du Parlement. Parfois, même, la logique s'inversera et ce sera le Gouvernement qui, désirant agir, devra obtenir l'assentiment du Président. C'est presque alors ce dernier qui « contresignera » l'acte.

Ces pouvoirs, le Président de la République les tient de l'article 52 (1), de l'article 13 (2) et de l'article 89 de la Constitution (3).

1 - La prééminence présidentielle en matière de relations extérieures

Nous avons déjà vu en quoi cette prééminence correspondait à la logique du régime parlementaire, et, partant, en quoi elle ne remettait nullement en cause le pouvoir du Parlement. Ce « domaine réservé » permet au Président de la République, en période de cohabitation, de contrôler l'action conjointe du Parlement et du Gouvernement. En effet, le chef de l'Etat est constamment tenu informé des négociations en cours, et, même, y participe-t-il dans de nombreux cas, comme l'y autorise l'article 52 de la Constitution. Le Président tient donc un rôle actif en matière de relations internationales, même en période de cohabitation. Il détient toujours un pouvoir à la fois de contrôle et de décision.

Cependant, ce pouvoir du Président de la République est un pouvoir partagé, c'est-à-dire que le Président ne peut agir sans l'assentiment du Premier ministre et des ministres responsables. Or, dès les premiers mois de la première cohabitation, le chef du Gouvernement a tenté de confiner le Président de la République dans un domaine d'action très limité¹³²⁸. Le Premier ministre accompagnait systématiquement le chef de l'Etat lors des rencontres internationales et recevait les chefs d'Etats étrangers lors de leur visite à Paris. On a même pu écrire que l'information diplomatique avait eu beaucoup de mal à circuler entre le Quai d'Orsay et la rue du faubourg Saint Honoré¹³²⁹.

¹³²⁸V. DUVERGER, Maurice, *La cohabitation des français*, Paris : PUF, 1^{ère} éd., 1987, p. 20 sqq.

¹³²⁹ZARKA, Jean-Claude, Le « domaine réservé » à l'épreuve de la seconde cohabitation, *RPP*, janvier-février 1994, p. 43.

Toutefois, après ces premiers instants où chacun des acteurs tenta de « marquer son territoire », la prééminence présidentielle reprit de la vigueur¹³³⁰. Le Premier ministre ne remit nullement en cause les choix effectués par le Président. La France ne parla plus que d'une seule voix, quand bien même, cette voix émanait-elle de deux bouches différentes¹³³¹. Ainsi, François Mitterrand écrivait-il dans la *Lettre à tous les Français* que « le Premier ministre a montré une certaine abnégation en s'inclinant à répétitions devant des décisions qu'il n'approuvait pas »¹³³². Les expériences de cohabitation qui ont suivi n'ont, jusqu'à présent, pas remis en cause cette vision institutionnelle. Toute l'action diplomatique remonte donc au chef de l'Etat. Certes la décision prise résultera, en période de cohabitation, d'une véritable collaboration entre les deux têtes de l'exécutif et même dans certains cas d'un dialogue avec le Parlement, mais c'est bien toujours la voix du Président qui engagera formellement la France.

Si, soutenu et avec l'aide d'une majorité de parlementaires, le Gouvernement, surtout en période de coexistence, détermine et conduit la politique de la Nation, il ne peut le faire totalement en matière de politique étrangère, laquelle ressortit plutôt à la compétence du Président de la République. Ainsi, en ce domaine, l'action du pôle majoritaire est elle si étroitement contrôlée par le chef de l'Etat, qu'elle lui échappe en grande partie. Que ce soit en période de cohabitation ou en période de concordance, l'apostrophe d'Emile Combes, « laissons cela, Messieurs, c'est l'affaire de M. le Président de la République et de M. le ministre des Affaires étrangères »¹³³³, demeure donc la règle.

Cette formule est si vraie qu'elle va expliquer le lien privilégié qu'entretient le Président de la République et le ministre des Relations extérieures. Cette intimité va, notamment, se révéler lors de la nomination du titulaire de cette fonction. On l'a vu, les ministres en charge de cette fonction furent peu nombreux, sous la V^e République, comme sous les Républiques

¹³³⁰La conclusion à laquelle aboutit M. Guy Carcassonne est la suivante : « c'est toujours leur rapport de forces qui seul, en dernière analyse, découpe les territoires et en défend l'intégrité ». CARCASSONNE, Guy, *Le Premier ministre et le domaine dit réservé*, *Pouvoirs*, n° 83, 1997, p. 74.

¹³³¹V. DUVERGER, Maurice, *La cohabitation des français*, Paris : PUF, 1^{ère} éd., 1987, p. 11 ; CONAC, Gérard, Commentaire de l'article 52, in LUCHAIRE, François, et CONAC, Gérard, *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique, 23 mars 1986-8 mai 1988*, Paris : Economica, 1989, p. 238 sqq.

¹³³²Cité par CONAC, Gérard, *Ibid.*, p. 240.

¹³³³Cité par AMSON, Daniel, *La cohabitation politique en France : la règle de deux*, Paris : PUF, 1^{ère} éd., 1985, p. 168 ; DUVERGER, Maurice, *Bréviaire de la cohabitation*, Paris : PUF, 1^{ère} éd., 1986, p. 15.

précédentes. Et tous furent étroitement liés au Président. M. Maurice Duverger prédisait, au début de 1986, que « le ministre de la Défense et le ministre des Relations extérieures doivent avoir la double confiance du chef de l'Etat et du chef du Gouvernement »¹³³⁴. Ainsi, François Mitterrand a, semble-t-il, refusé la nomination à ces fonctions de MM. François Léotard et Jean Lecanuet. M. Jacques Chirac lui proposa donc les noms de MM. André Giraud et Jean-Bernard Raimond¹³³⁵.

D'autres nominations permettent au Président de la République de contrebalancer le pouvoir du pôle majoritaire. Il s'agit de celles prévues à l'article 13 de la Constitution.

2 - Les prérogatives tirées de l'article 13 de la Constitution

Nous ne traiterons pas ici du pouvoir que le Président de la République s'est arrogé de refuser de signer les ordonnances. En effet, il ne s'agit alors nullement pour le Président d'un pouvoir lui permettant de décider, mais d'une simple faculté d'empêcher. Au contraire, par les nominations qu'il va réaliser (a) et les décrets qu'il va prendre (b) le Président va être en mesure de prendre des décisions qui peuvent contrecarrer les velléités du pôle majoritaire.

a) La nomination aux emplois civils et militaires

Le Président de la République dispose d'un large pouvoir de nomination¹³³⁶. Il partage certes ce pouvoir avec le Premier ministre, mais la liste des postes pourvus par un décret présidentiel est extrêmement longue. En effet, la loi organique du 28 novembre 1958 avait arrêté une première liste complémentaire aux dispositions de l'article 13 de la Constitution, mais celle-ci fut allongée par la suite. En prévision d'une cohabitation éventuelle, le Général de Gaulle étendit cette liste un mois avant les élections de 1967 et, en 1985, François Mitterrand la fit également allonger¹³³⁷. Elle est donc, aujourd'hui, particulièrement étendue.

¹³³⁴DUVERGER, Maurice, *Ibid.*, p. 85.

¹³³⁵François Mitterrand aurait, en outre, refusé de nommer Etienne Dailly au ministère de la Justice. Cependant, M. Jacques Chirac a contesté l'existence même de ces refus. V. COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris : PUF, coll. Recherches politiques, 1^{ère} éd., 1993, p. 104 sqq. et 158.

¹³³⁶Cependant, ce pouvoir n'est absolument pas discrétionnaire. De nombreuses règles doivent être respectées selon les cas : le statut de fonctionnaire de la personne nommée, son âge, sa nationalité... V. sur ce point CE, 6 décembre 1996, Société Lambda, *Rec. CE*, p. 466 sqq., concl. Piveteau.

¹³³⁷V. DUVERGER, Maurice, *Bréviaire de la cohabitation*, Paris : PUF, 1^{ère} éd., 1986, p. 96 sq.

Ce pouvoir permet au Président de la République de nuancer la volonté d'hégémonie du nouveau pôle majoritaire. En ne nommant pas aux fonctions recherchées des fonctionnaires trop impliqués politiquement en faveur de la majorité, le Président empêche le Gouvernement de placer ses hommes à tous les postes-clés. En effet, le refus de nommer aboutit, en réalité, au maintien à leurs postes des hauts-fonctionnaires nommés sous le Gouvernement précédent. Toutefois, le Président ne peut pas, non plus, imposer d'autorité la nomination d'un fonctionnaire qui ne recevrait pas l'assentiment du Gouvernement puisque le Premier ministre et les ministres responsables doivent contresigner le décret de nomination.

En définitive, ces nominations ont donné lieu, en période de cohabitation à un marchandage entre les deux hommes¹³³⁸ qui sied parfaitement à l'esprit du régime parlementaire. Ainsi, le Président de la République négocie-t-il une affectation « honorable » pour les fonctionnaires remplacés, voire le choix par le Gouvernement d'un homme de consensus. De ce fait, que le pôle majoritaire soit ainsi contrôlé par le chef de l'Etat ne contribue en rien à une perte de pouvoir du Parlement, même si les parlementaires de la nouvelle majorité avaient souhaité la nomination à diverses fonctions d'autres personnalités plus proches de leurs idées.

Face à une nomination qui ne leur convient guère, les parlementaires n'ont aucun recours, si ce n'est s'en prendre au Gouvernement qui l'a permise. Par contre, le pouvoir des parlementaires est plus important s'agissant des autres décrets présidentiels.

b) Le pouvoir réglementaire du Président de la République

Le Président de la République peut encore prendre un acte d'autorité lorsqu'un décret doit être délibéré en Conseil des Ministres. S'il souhaite accomplir un tel acte, il va devoir conquérir le contresigning des ministres responsables, ce qui aura tendance à nuancer le texte qu'il entendait prendre. Mais, en sens inverse, dès qu'un décret en Conseil des Ministres est

¹³³⁸DUVERGER, Maurice, *La cohabitation des français*, Paris : PUF, 1^{ère} éd., 1987, p. 24 ; GICQUEL, Jean, *De la cohabitation, Pouvoirs*, n° 49, 1989, p. 73 sq. ; COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris : PUF, coll. Recherches politiques, 1^{ère} éd., 1993, p. 197.

prévu par un texte, le Premier ministre sera tenu de solliciter la prise de ce décret par le Président. Un dialogue va donc devoir s'établir entre les deux têtes de l'exécutif.

Or, la jurisprudence du Conseil d'Etat a eu tendance à accroître les pouvoirs du Président en multipliant les cas dans lesquels il est amené à intervenir. En effet, dans l'arrêt *Meyet*, en date du 10 septembre 1992, le Conseil d'Etat a considéré qu'à partir du moment où un décret avait été, même abusivement, délibéré en Conseil des ministres, la signature du Président de la République s'avérait obligatoire¹³³⁹. Ce qui implique que toutes les modifications subséquentes de ce décret devront, également, passer par une délibération en Conseil des Ministres et une signature du décret par le Président de la République, faute de quoi, le décret serait dépourvu de bases légales, ou en l'occurrence constitutionnelles¹³⁴⁰. Cette position déjà défendue par M. Jean Massot¹³⁴¹, ne fait pas l'unanimité dans la doctrine. Selon une grande partie de la doctrine, il suffirait que le Gouvernement et le Président de la République se mettent d'accord, quelques mois avant les élections législatives pour faire passer un grand nombre de décrets en Conseil des Ministres pour que le pouvoir réglementaire du Premier ministre, en période de cohabitation notamment, soit rétréci « à la manière d'une peau de chagrin »¹³⁴².

Cependant, il ne faut pas surestimer cette jurisprudence et ceci pour deux raisons¹³⁴³. D'une part, en effet, le Premier ministre, en période de cohabitation, car le problème ne se pose guère politiquement en période de concordance, dispose de la faculté de surmonter ce pouvoir présidentiel en soumettant au Parlement un projet de loi régissant la matière auparavant traitée par décret présidentiel. L'absence d'inconstitutionnalité d'une disposition réglementaire adoptée par voie législative permettra au Premier ministre, par la voie du Parlement, de faire perdre ce pouvoir qu'il avait conquis de manière abusive. D'autre part, les décrets pris par le

¹³³⁹Conseil d'Etat, Assemblée, 10 septembre 1992, *Meyet*, *RDP*, 1992, p. 1799 sqq., concl. Kessler, note Le Bos-Le Pourhiet ; *RFDA*, 1993, p. 55 sqq., note Pouyaud. Il s'agit d'un revirement de jurisprudence par rapport à l'arrêt du Conseil d'Etat en date du 16 octobre 1987, Syndicat autonome des enseignants en médecine, *Rec. CE*, p. 311.

¹³⁴⁰Conseil d'Etat, 23 mars 1994, Comité d'entreprise de la Régie nationale des usines Renault, *Rec. CE*, p. 152. Il n'en est différemment que dans l'hypothèse où le décret en Conseil des Ministres prévoit lui-même qu'il pourra être modifié par un décret simple. Conseil d'Etat, 9 septembre 1996, ministre de la Défense c. Collas, *D.*, 1997, p. 129.

¹³⁴¹MASSOT, Jean, La place du Gouvernement et du Premier ministre dans les institutions de la Cinquième République, *Petites affiches*, 4 mai 1992, p. 15.

¹³⁴²L'expression est celle employée par le Comité Vedel, *JO*, 16 février 1993, p. 2541. Dans le même sens v. COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris : PUF, coll. Recherches politiques, 1^{ère} éd., 1993, p. 129.

¹³⁴³V. LASCOMBE, Michel, Les décrets délibérés en Conseil des Ministres et le rapport Vedel, *Petites affiches*, 26 avril 1993, p. 7.

Président alors qu'ils n'avaient pas lieu de passer devant le Conseil des Ministres sont peu importants numériquement puisque les décrets en Conseil des ministres ne représentent que 4,5 % des décrets intervenus de 1982 à 1997¹³⁴⁴ ; il faut donc ramener à plus de mesure ce risque d'empiétement. Mais, quoi qu'il en soit, il serait tout de même plus simple que le Conseil d'Etat revienne sur sa jurisprudence antérieure qui évitait de telles potentialités en considérant que la signature du Président de la République est superfétatoire.

Le Président de la République dispose donc d'un pouvoir de décision en matière réglementaire qui est non négligeable, même s'il ne doit pas être surestimé. Ce pouvoir va permettre au chef de l'Etat de limiter le pouvoir du pôle majoritaire. Il est encore un pouvoir qui ne peut être déclenché sans son agrément c'est celui de la révision constitutionnelle.

3 - La révision de la Constitution

Afin d'accroître encore ses pouvoirs, une majorité parlementaire soutenant le Gouvernement peut vouloir rendre les dispositions constitutionnelles plus favorables au Parlement ou au Gouvernement et, à l'inverse, moins favorables encore au Président de la République et à l'opposition parlementaire. Dans un pays où la conscience du rôle de l'opposition n'est pas encore bien installée et comprise, ce risque pourrait devenir réalité.

Fort heureusement, les dispositions constitutionnelles empêchent un tel risque d'éclorre en période de cohabitation. En effet, si le pouvoir de proposer la révision appartient soit aux parlementaires, soit au Premier ministre, le pouvoir de déclencher véritablement la révision n'appartient qu'au Président de la République. Il va donc être le pouvoir modérateur que constitue le chef de l'Etat en régime parlementaire en s'opposant à des révisions qui nuiraient au caractère pleinement démocratique du régime. Ici encore, sans collaboration entre les organes, toute révision de la Constitution sera rendue impossible¹³⁴⁵. C'est du dialogue correspondant à l'esprit du régime parlementaire que pourra résulter la révision. C'est d'ailleurs

¹³⁴⁴De janvier 1982 à août 1997, 1066 décrets en Conseil des ministres sur 22619.

¹³⁴⁵A l'inverse, le Gouvernement et le Parlement pourront limiter les initiatives présidentielles. Ainsi, les projets de révision déposés au Sénat au nom de François Mitterrand par Pierre Bérégovoy furent-ils abandonnés ou remaniés.

ainsi que put aboutir la révision constitutionnelle du 25 novembre 1993. Sans modération du texte proposé par M. Edouard Balladur, la révision n'aurait pas eu lieu¹³⁴⁶.

Il résulte de ce qui précède que le Président de la République constitue réellement en période de cohabitation le pouvoir modérateur que doit être le chef de l'Etat dans un régime parlementaire. Certes, ce rôle est plus aisé à assurer dans le cadre d'une monarchie parlementaire que dans celui d'une République dans la mesure où, dans ce dernier cas, l'élection du Président de la République fait de lui un organe partisan. Il n'en demeure pas moins que lorsque majorité présidentielle et majorité parlementaire divergent, le Président recouvre son véritable rôle de modérateur des actions entreprises par le pôle majoritaire. Il n'y a donc aucunement un déclin du Parlement du fait de l'existence de contrôle pesant sur son activité puisque ce contrôle est consubstantiel au régime parlementaire. De surcroît, le Parlement demeure, on vient de le voir, maître des décisions politiques, le Président de la République ne pouvant que s'opposer soit à la célérité des mesures prises, soit à concourir à l'utilisation de pouvoirs qui lui appartiennent en propre. Cependant, le Parlement et le Gouvernement qui en est issu ont toujours la possibilité de choisir une autre voie que celle initialement prévue pour parvenir à leurs fins. Comme le note M. Michel Lascombe, « le Président de la République ne dispose donc pas d'armes sûres pour empêcher l'entrée en vigueur des textes de loi traduisant le programme politique du Premier ministre »¹³⁴⁷. Il n'y a que dans certains cas, comme par exemple la révision constitutionnelle, que le pôle majoritaire sera obligé de transiger avec le Président de la République pour atteindre l'objectif poursuivi.

Il infère donc de ce qui précède que le Président de la République constitue, en période de cohabitation, un véritable contre-pouvoir à celui du pôle majoritaire, lui permettant de contrôler efficacement son action. Il est vrai que le mode d'élection adopté depuis 1962 a fortement contribué à l'autorité dont peut jouir le Président et, partant, à la puissance qui se dégage de lui, même en période de coexistence institutionnelle¹³⁴⁸. Cette influence contraste

¹³⁴⁶La révision constitutionnelle de juillet 1998 relative à la Nouvelle Calédonie laisse apparaître, quant à elle, l'acceptation par le Président de la République du compromis obtenu par le Gouvernement dans ce Territoire d'Outre-mer.

¹³⁴⁷LASCOMBE, Michel, Le Premier ministre, clef de voûte des institutions ? L'article 49, alinéa 3 et les autres..., *RDP*, 1981, p. 157. Dans le même sens : GICQUEL, Jean, De la cohabitation, *Pouvoirs*, n° 49, 1989, p. 69 passim.

¹³⁴⁸V. COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris : PUF, coll. Recherches politiques, 1^{ère} éd., 1993, p. 20.

singulièrement avec le manque de poids de l'opposition parlementaire face au Gouvernement investi de la confiance de la majorité.

Section 2 - La faiblesse des possibilités offertes à l'opposition parlementaire

Dans une démocratie, il est nécessaire que toutes les opinions puissent être exprimées, afin que le peuple puisse se forger une conviction sur les qualités respectives des politiques envisagées par les différents mouvements politiques. Le régime parlementaire étant un régime par essence démocratique, et cette démocratisation étant de plus en plus aboutie, il est important que l'opposition puisse faire connaître ses objectifs et les moyens par lesquels elle entend les réaliser. Il ne faut donc pas laisser au seul pôle majoritaire le droit de monopoliser la parole au sein de la caisse de résonance que constitue le Parlement. Rien n'est plus détestable que cette formule de Maurice Deslandres selon laquelle : « La loi du nombre, qui est le signe de la force, est une règle absolue : contre la majorité il n'y a pas de droit »¹³⁴⁹.

De plus, le régime parlementaire requiert, plus que tout autre, qu'une place suffisamment importante soit faite à l'opposition¹³⁵⁰. Si Montesquieu avait préconisé une séparation effective des différents pouvoirs afin d'éviter tout abus de pouvoir, cette conception est désormais largement dépassée¹³⁵¹. Il demeure important que cette séparation existe, mais celle-ci n'est plus suffisante. En effet, l'étroite imbrication du Gouvernement et de la majorité parlementaire nuit à l'effectivité du contrôle qui doit peser tant sur les actes de Cabinet que sur ceux du Parlement. Pour qu'un contrôle existe réellement, il faut qu'il soit effectué par un organe externe au pôle majoritaire. Cet organe peut être le Président de la République, mais uniquement en période de cohabitation¹³⁵² ; il doit être, dans tous les cas, l'opposition parlementaire.

¹³⁴⁹Cité par REDOR, Marie-Joëlle, *De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrines publiciste française 1879-1914*, Paris : Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 1992, p. 107. Cette formule fait immédiatement penser à celle de M. Laignel. En sens contraire, favorable au respect et à l'écoute de l'opposition : MILL, John Stuart, *Le gouvernement représentatif*, trad. Dupont White, Paris : Guillaumin, 1862, p. 155 sq.

¹³⁵⁰V. KELSEN, Hans, *La démocratie. Sa nature - sa valeur*, trad. Charles Eisenmann, Paris : Sirey, 2^e éd., 1929, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1988, p. 57 ; LAUVAUX, Philippe, La démocratie majoritaire. Conception et discussion d'un modèle polaire, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 12.

¹³⁵¹V. DUVERGER, Maurice, *La cohabitation des français*, Paris : PUF, 1^{ère} éd., 1987, p. 114.

¹³⁵²Cf. supra. p. 455. Lorsque le chef de l'Etat est un monarque, la situation est différente car sa réelle neutralité peut lui permettre de contrôler la mesure de l'action du pôle majoritaire sans susciter de reproches de partialité.

Enfin, il existe une dernière raison justifiant de ce que l'opposition doit, en régime parlementaire, jouir d'une large capacité d'expression. Le régime parlementaire est un régime représentatif, quand bien même il s'est démocratisé en s'ouvrant à des procédés de démocratie semi-directe. Or, l'opposition parlementaire va remplir une fonction tribunitienne, c'est-à-dire qu'elle va canaliser les mécontentements, les institutionnaliser. A défaut de pouvoir s'exprimer au sein du Parlement, ces mécontentements dégèneront en agitations de rue, en manifestation directe par le peuple de sa désapprobation de la politique menée par le pôle majoritaire¹³⁵³. Dès lors que l'opposition est en mesure de regrouper sous sa bannière ces mécontentements, ce sont des représentants de la nation qui vont les traduire, ce qui, d'une part, apaisera les manifestants, et, d'autre part, garantira le respect des institutions représentatives.

Pour l'ensemble de ces raisons, le parlementarisme doit permettre à l'opposition de jouer son rôle ; il doit lui reconnaître un statut, une place au sein des institutions. Pourtant, les régimes parlementaires sont peu nombreux à avoir attribué un tel statut à l'opposition, seuls certains pays issus du Commonwealth accompagnent le Royaume-Uni dans cette voie¹³⁵⁴. Toutefois, sans reconnaître un véritable statut à l'opposition, de nombreux régimes lui permettent d'intervenir au sein des institutions parlementaires, soit pour expliquer sa position sur un sujet quelconque, soit pour participer à la fonction législative, soit pour contrôler l'action entreprise par le pôle majoritaire. Il ne faut pas se cacher que l'élément le plus important du déclin que connaît le Parlement sous la V^e République au regard des principes de fonctionnement du régime parlementaire se trouve ici, c'est-à-dire dans la faiblesse des moyens consentis à l'opposition. Malgré certaines déclarations en sa faveur, comme celle d'Edgar Faure, selon lequel « le droit de l'opposition est un droit parlementaire, tout comme celui de la majorité »¹³⁵⁵, l'opposition est reléguée, à peu de choses près, à un rôle de figuration : elle est

¹³⁵³V. SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard, Une institution bloquée, *Le Monde*, 23 décembre 1970, p. 10.

¹³⁵⁴Dans son ouvrage issu de sa thèse, Mme Sylvie Giulj note qu'une enquête de l'Union interparlementaire de 1971 signalait que six pays seulement sur les quarante quatre interrogés (tous n'étant pas des régimes parlementaires) avaient accordé un statut à l'opposition : le Bangladesh, le Canada, Malte, le Pakistan, la République Sud-Africaine et le Royaume-Uni. GIULJ, Sylvie, *Le statut de l'opposition en Europe*, Paris : La Documentation française, coll. *NED*, n° 4585-4586, 1980, p. 28, note 1. En 1864, Edouard Fischel écrivait que « le respect de la majorité pour le droit de la minorité distingue toujours encore le Parlement anglais de toute autre assemblée délibérante. FISCHER, Edouard, *La Constitution d'Angleterre. Exposé historique et critique des origines, du développement successif et de l'état actuel de la loi et des institutions anglaises*, trad. Ch. Vogel, Paris : Reinwald, 1864, t. II, p. 301.

¹³⁵⁵Cité par GIULJ, Sylvie, *Ibid.*, p. 22.

faiblement représentée à l'intérieur du Parlement (§ 1) et ses idées ne sont presque jamais prises en compte tandis qu'elle ne peut lutter contre la mise en oeuvre de celles de la majorité (§ 2).

§ 1 - La faible représentation de l'opposition

Cette représentation de l'opposition se traduit de deux manières distinctes. D'une part, en termes physiques, par le manque d'association de la minorité aux structures parlementaires (A). D'autre part, cette fois-ci en termes d'idées, par l'absence quasi-totale de liberté d'expression au sein du Parlement (B).

A) Le manque d'association aux structures parlementaires

La faible représentation des membres de l'opposition se manifeste aussi bien dans la composition du Bureau (1) qu'au sein des commissions (2).

1 - Le Bureau

Le Bureau de chacune des deux assemblées est un organe politique important ; ses pouvoirs ne se réduisent pas à la gestion interne de chacune des chambres, il va, par exemple, décider de la recevabilité financière des propositions de lois¹³⁵⁶. Il est composé, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, du Président, de six vice-présidents, de trois questeurs et de douze secrétaires. Or, sa composition laisse peu de place à l'opposition.

Le Président est élu à la majorité des suffrages. Par définition, donc, le candidat de la majorité parlementaire sera élu dès lors que celle-ci est suffisamment importante numériquement ou, en cas de majorité simplement relative, dès lors que ses opposants ne parviennent pas à se liguer sur le nom d'une autre personnalité. Le Président élu sera donc, assez naturellement, dans la majeure partie des cas, le candidat de la majorité. Pour autant, malgré des dispositions identiques dans l'ensemble des régimes parlementaires, l'atmosphère politique peut jouer quant au positionnement politique de la personnalité élue. Ainsi, il est bien connu qu'au Royaume-Uni le speaker est un organe neutre, indépendant des grandes forces

¹³⁵⁶RAN, Article 81, alinéa 3 ; RS, Article 24-4.

politiques. Et même, son esprit neutre tend à favoriser l'écoute de l'opposition afin de restaurer l'équilibre au sein du Parlement entre cette opposition et la majorité gouvernementale¹³⁵⁷. La plus grande attention portée à l'opposition à ce sujet se retrouve au Danemark où, malgré un tel système d'élection, la présidence du Folketing est généralement assurée par un membre de l'opposition¹³⁵⁸. Il apparaît donc déjà que le respect et la prise en compte de l'opposition dépassent très largement le cadre strict des textes ; ceux-ci dépendent, également, dans une large mesure, d'un état d'esprit favorable à la conciliation plutôt qu'à l'affrontement entre les différentes tendances représentées au sein du Parlement¹³⁵⁹.

L'élection des autres membres du Bureau laisse place à une meilleure représentation de l'opposition. Pour autant, les textes au Sénat semblent moins favorables qu'à l'Assemblée nationale car si la représentation proportionnelle y est utilisée pour l'élection des secrétaires, elle ne l'est point s'agissant des vice-présidents et des questeurs, même si, en pratique l'opposition peut jouir d'une partie de ces responsabilités¹³⁶⁰. A l'Assemblée nationale, au contraire, l'ensemble de ces élections a lieu « en s'efforçant de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée »¹³⁶¹.

Cette faible représentation de l'opposition au sein des organes dirigeants du Parlement témoigne de ce que la France méconnaît dans une très large mesure les droits de l'opposition. Cependant, ici, le faible espace laissé à l'opposition n'entraîne que peu de conséquences. Plus importante est l'insuffisance de son écoute au sein des commissions permanentes.

2 - Les commissions permanentes

¹³⁵⁷V. DUVERGER, Maurice, Le rôle de l'opposition dans un Parlement actif, *Le Monde*, 3 avril 1973, p. 7.

¹³⁵⁸GIULJ, Sylvie, *Le statut de l'opposition en Europe*, Paris : La Documentation française, coll. NED, n° 4585-4586, 1980, p. 121. Il en est parfois de même en Allemagne. V. ETIEN, Robert, *L'institutionnalisation de l'opposition dans les démocraties occidentales*, Thèse Paris, dactyl., 1980, p. 496 sq. ; LE DIVELLEC, Armel, La variante allemande, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 43.

¹³⁵⁹La recherche du consensus prévaut dans quelques pays, notamment l'Allemagne et l'Autriche. V. LE DIVELLEC, Armel, *Ibid.*, p. 40 sqq. ; LE DIVELLEC, Armel, Le parlementarisme en Autriche. Enseignements pour une approche renouvelée du régime parlementaire, *RDP*, 1998, p. 168 sqq.

¹³⁶⁰RS, Article 3.

¹³⁶¹RAN, Article 10-2.

Si les commissions permanentes sont composées de façon à représenter l'assemblée concernée en une taille plus réduite, ce qui laisse sa place à l'opposition¹³⁶², tant l'élection de leurs présidents (a) que la nomination de leurs rapporteurs laisse de côté la minorité parlementaire (b).

a) *L'élection de leur président*

Les présidents des commissions sont élus de la même manière que le Président de l'assemblée dans le cadre plus réduit des commissions permanentes. Là encore, l'esprit français est peu enclin à permettre qu'une commission permanente soit présidée par un membre de l'opposition. Les seuls cas dans lesquels une telle hypothèse survint furent, d'une part, celui de M. Roland Dumas qui fut élu président de la commission des Affaires étrangères, le 9 octobre 1986. Cependant, cette situation dura peu de temps puisque, lors du renouvellement du bureau de celle-ci, M. Valéry Giscard d'Estaing le remplaça dans ces fonctions. Et, d'autre part, le cas de l'ancien Président de la République élu à la présidence de la même commission en 1988, grâce à une ouverture ratée de la part de la majorité en direction de M. Bernard Stasi. Il convient de noter que ce n'est pas délibérément que la présidence d'une commission permanente fut laissée à l'opposition mais bien par accident¹³⁶³. La situation est bien différente dans d'autres Etats européens ; ainsi, par exemple, en 1957, la démocratie chrétienne, majoritaire au Bundestag, laissa la présidence de onze des vingt six commissions à l'opposition¹³⁶⁴.

Or, les pouvoirs de ces présidents de commission sont véritablement importants. En effet, ils bénéficient de pouvoirs ès qualité aussi bien en matière législative¹³⁶⁵ qu'en matière de contrôle de l'activité gouvernementale¹³⁶⁶. Il serait donc plus juste et plus conforme à l'esprit du régime parlementaire que ces fonctions ne soient pas monopolisées par la seule majorité

¹³⁶²Notons que l'opposition est désormais représentée au sein des commissions mixtes paritaires, mais que la majorité a, parfois, eut tendance à l'en évincer. V. TRNKA, Hervé, La commission mixte paritaire, *RDP*, 1963, p. 509 sqq.

¹³⁶³V. DUVERGER, Maurice, *La cohabitation des français*, Paris : PUF, 1^{ère} éd., 1987, p. 108 sq. ; CARCASSONNE, Guy, De la démocratie au Parlement, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 39.

¹³⁶⁴V. DUVERGER, Maurice, Le rôle de l'opposition dans un Parlement actif, *Le Monde*, 3 avril 1973, p. 7.

¹³⁶⁵Les présidents des commissions permanentes sont membres de la Conférence des Présidents ; ils jugent de la recevabilité financière des amendements présentés en commission ; ils peuvent s'opposer à la discussion d'amendements qui n'auraient pas été soumis à la commission antérieurement à leur présentation ; ils peuvent encore obtenir de droit une suspension de séance et obtenir la parole en séance plénière dès qu'ils la réclament.

¹³⁶⁶Les présidents des commissions permanentes peuvent demander à auditionner un ministre. Ils peuvent aussi, avec l'approbation du bureau, réunir la commission hors session parlementaire.

parlementaire. De plus, les présidents des commissions permanentes choisissent les rapporteurs sur les projets de lois, ce qui constitue un autre pouvoir important.

b) La nomination des rapporteurs

Le rapporteur sur un projet ou une proposition de loi est un personnage incontournable. Certes, il ne détient pas de pouvoirs considérables, même s'il dispose, tout comme les membres du Gouvernement et les présidents des commissions, du droit de prendre la parole en séance quand il la désire. Cependant, au-delà de ses pouvoirs, c'est bien plus l'écoute dont il est l'objet de la part de ses collègues qui fait de lui le « pivot de la procédure législative »¹³⁶⁷. Celle-ci est telle qu'une très large part des amendements adoptés sont des amendements proposés par le rapporteur. Ainsi, en 1994, à l'Assemblée nationale, 50,6 % des amendements adoptés avaient pour origine les commissions, c'est-à-dire, principalement, les rapporteurs¹³⁶⁸.

L'importance du rôle du rapporteur justifie donc que l'opposition ne soit pas tenue à l'écart de ces responsabilités. Or, en France, force est de reconnaître qu'une fois de plus celle-ci est évincée au profit des membres de la majorité. Il arrive parfois qu'un membre de l'opposition soit désigné pour rapporter sur un projet ou une proposition, plus souvent sur une proposition, mais jamais sur les sujets sensibles ou considérés comme politiquement importants¹³⁶⁹. Il n'y a qu'en matière budgétaire que cette règle n'est pas suivie.

En effet, depuis 1973, à l'Assemblée nationale, l'habitude est prise de nommer, parmi les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances, un certain nombre de députés de l'opposition¹³⁷⁰. Ayant, on l'a vu, le pouvoir de procéder à des investigations sur pièces et sur place, ces rapporteurs spéciaux peuvent déclarer publiquement leur sentiment quant aux

¹³⁶⁷L'expression est de M. Paul Cahoua. Cité par AVRIL, Pierre, et GICQUEL, Jean, *Droit parlementaire*, Paris : Montchrestien, coll. Domat droit public, 2^e éd., 1996, p. 149. Sur cette question V. GEORGE, Henri, Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires, in *Mélanges Georges Burdeau*, Paris : LGDJ, 1977, p. 441 sqq.

¹³⁶⁸1195 amendements sur 2364 adoptés. Source : *BAN*. M. Henri George indique que, sur la période qu'il étudie qui s'étend de 1969 à 1975, l'immense part des amendements présentés par les commissions, le sont par les rapporteurs (les trois quarts). Le taux de réussite de leurs amendements est également considérable puisque, sur la même période, il s'évalue à 70 %. V. GEORGE, Henri, Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires, in *Mélanges Georges Burdeau*, Paris : LGDJ, 1977, p. 444 sqq.

¹³⁶⁹V. AVRIL, Pierre, et GICQUEL, Jean, *Ibid.*, p. 149.

¹³⁷⁰V. GIULJ, Sylvie, *Le statut de l'opposition en Europe*, Paris : La Documentation française, coll. *NED*, n° 4585-4586, 1980, p. 151 ; GEORGE, Henri, *Ibid.*, p. 451 sqq.

différents budgets proposés par le Gouvernement. Confier à l'opposition de tels rapports, c'est donc lui permettre à la fois de contrôler l'activité gouvernementale et de saisir l'opportunité du débat budgétaire pour critiquer, sur la base d'une analyse technique et politique, le projet politique du Gouvernement. Il faut donc saluer cette initiative comme participant, d'une part, à un approfondissement de la démocratie et, d'autre part, à l'exercice d'un réel contrôle sur les actions du pôle majoritaire. Toutefois, malgré des rapports défavorables, il est bien certain que ces contrôles n'entraîneront presque jamais de sanction pour le Gouvernement. En effet, en commission, le principe majoritaire permettra à la majorité parlementaire de repousser les conclusions des rapports de l'opposition si ceux-ci se montrent par trop défavorables. Néanmoins, tant l'opinion publique que les parlementaires de la majorité comme de l'opposition auront pu bénéficier de l'éclairage d'un rapport sans concession. Malheureusement, la culture de l'opposition est quasiment absente de nos institutions et cette initiative salutaire a pu permettre à un député de l'opposition, M. Jean-Claude Martinez de saisir l'opportunité qui s'était présentée à lui pour poursuivre et présenter ses propres conceptions politiques. Pour autant, il ne faut pas prétexter de ces errements pour mettre fin à la seule véritable association de l'opposition au contrôle du Gouvernement par le Parlement.

Il apparaît donc bien qu'il existe, en France, un déficit d'association de l'opposition aux structures du Parlement. Plus grave encore est la faible capacité dont elle dispose de s'exprimer.

B) Un droit d'expression limité

Comme le note M. Roger-Gérard Schwartzenberg, « qu'est-ce qu'un Parlement, sinon, étymologiquement, un lieu de parole, une instance de débat institutionnalisée ? »¹³⁷¹. Or, afin que l'équilibre du régime parlementaire soit respecté, il faut que l'initiative de ces débats n'appartienne pas au seul Gouvernement, ou à la seule majorité parlementaire. Il est nécessaire que l'opposition puisse, elle aussi, disposer de la faculté de provoquer un débat sur un sujet qui lui convient. Toutefois, si l'organisation réelle des débats conserve un intérêt important au sein de l'enceinte parlementaire (1), il faut reconnaître qu'il peut désormais apparaître plus

¹³⁷¹SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard, Une institution bloquée, *Le Monde*, 23 décembre 1970, p. 10. V. dans le même sens : DICKINSON, G. Lowes, *Le développement du Parlement pendant le XIX^e siècle*, trad. Maurice Deslandres, Paris : Giard et Brière, 1906, p. 197 sqq. ; intervention de M. de Baecque in *Association française de science politique, Le parlementarisme peut-il être limité sans être annihilé ?*, Entretiens du samedi, n° 4, mai 1965, p. 22 ; CARCASSONNE, Guy, De l'obstruction parlementaire, *Le Point*, 20 décembre 1997, p. 14.

intéressant, tant pour le pôle majoritaire que pour l'opposition, de faire naître ce débat au sein de l'opinion par l'intermédiaire des médias (2). Or, dans les deux hypothèses, l'opposition n'est pas reconnue à son juste rôle.

1 - Au Parlement

L'agencement des règles relatives à l'organisation des débats au Parlement français n'est pas favorable à l'opposition. En effet, les débats ne peuvent naître que dans des cadres prévus à l'avance : il s'agit des questions orales avec débat ; des débats relatifs à un projet ou une proposition de loi inscrite à l'ordre du jour, et notamment du débat budgétaire ; du débat d'orientation budgétaire ; du débat concernant le rapport fait sur une pétition adressée aux Chambres ; du débat occasionné par la discussion d'une motion ou d'une résolution ; et, enfin, du débat faisant suite à une déclaration du Gouvernement.

Les possibilités d'obtenir un tel débat sont donc extrêmement encadrées juridiquement par les règlements des assemblées. Et même la pratique les a-t-elle parfois encore réduites. Ainsi, on l'a vu, les questions orales avec débat ont-elles disparu à l'Assemblée nationale pour ne subsister qu'au Sénat. Les pétitions, quant à elles, demeurent au sein des deux Chambres. Cependant, rares sont celles faisant l'objet d'un débat ; lors des huitième, neuvième et dixième législatures, aucune d'entre elles ne parvint jusqu'à la séance publique à l'Assemblée nationale¹³⁷².

Lors des discussions relatives à un projet ou une proposition de lois, de tels débats peuvent effectivement naître, mais ils ne constituent pas, par eux-mêmes, un moyen d'expression de l'opposition. Seulement, l'opposition ayant peu de chances de faire prévaloir son point de vue, de traduire ses idées en textes de lois, va saisir cette occasion pour s'exprimer et faire connaître ses orientations. Il en est de même en matière budgétaire où l'opposition ne dispose pas d'une place privilégiée pour étudier et critiquer les choix opérés par le Gouvernement. Au contraire, au Royaume-Uni, l'essentiel du débat budgétaire est à la disposition de l'opposition. Celle-ci va décider sur quels points la discussion va s'opérer entre elle et le Cabinet. Il ne serait pas inutile que la France adopte un tel système qui permet à l'opposition de demander au Cabinet de justifier tel ou tel choix budgétaire, c'est-à-dire

¹³⁷²Cf. Annexe 4.

politique¹³⁷³. Ce faisant, cela assure un meilleur contrôle de l'action gouvernementale que ne le permet le système français.

Lorsque le débat fait suite à une déclaration du Gouvernement, il serait tout à fait conforme à l'esprit du régime parlementaire que l'opposition lui réponde. Ainsi, au Royaume-Uni, l'adresse est-elle entre les mains de l'opposition pour répondre au discours du Trône. Pourtant, les règlements des assemblées françaises ne lui font aucunement une place privilégiée. En effet, l'article 132 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit que le temps de parole est alors réparti en proportion de l'importance numérique des groupes. Par définition, l'opposition étant minoritaire, elle ne peut disposer de plus de temps que la majorité pour répondre à la déclaration gouvernementale. Et, bizarrement, les débats relatifs aux motions de censure déposées par un dixième des députés ne laissent pas plus de place à l'opposition, qui déclare pourtant ainsi son refus de la politique menée par le Gouvernement, qu'à la majorité puisque le débat est alors organisé selon la procédure visée à l'article 132 sus-évoqué. Il conviendrait, ici, de permettre à l'opposition de s'exprimer beaucoup plus librement et plus longuement que la majorité dans la mesure où elle doit faire la démonstration de ce qu'elle rallie désormais une majorité de députés. Il s'agirait d'une réforme équitable, tout à fait dans la logique du régime parlementaire.

Il apparaît donc que le Parlement français n'a que très insuffisamment ouvert la possibilité à l'opposition tant d'ouvrir un débat que d'y participer. De ce point de vue, il nous faut conclure à un déclin du Parlement au regard des règles de fonctionnement du régime parlementaire. Certes, les dispositions législatives en matière de financement des partis et des campagnes électorales permettent d'établir ou de rétablir un certain équilibre entre les possibilités d'expression de la majorité et de l'opposition¹³⁷⁴, mais, malgré celles-ci, la faiblesse d'expression de cette dernière peut sembler encore plus prononcée à l'extérieur du Parlement qu'en son sein.

2 - A l'extérieur de l'enceinte parlementaire

¹³⁷³Il est vrai que ceci est plus difficilement transposable en France où l'opposition ne constitue pas toujours un ensemble unique et homogène et où l'opposition n'est pas aussi bien organisée qu'elle ne l'est au Royaume-Uni, par la voie du Shadow Cabinet.

¹³⁷⁴Dans le même sens, V. CARCASSONNE, Guy, La place de l'opposition : le syndrome français, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 81.

Force est de constater que le Parlement n'est plus, sous la V^e République, le lieu de débat, le lieu d'annonce politique également, qu'il pouvait être sous les Républiques précédentes. Combien de fois, en effet, les parlementaires ont-ils connaissance par voie de presse écrite ou télévisuelle des intentions du Gouvernement ? On peut, tout à fait, critiquer une telle dérive. Ainsi, dans un rappel au règlement, M. Odru déclara-t-il, en 1970 : « Le Gouvernement, en préférant la télévision à l'Assemblée nationale, montre une fois de plus le peu de cas qu'il fait de la représentation nationale même dans sa composition actuelle »¹³⁷⁵.

Toutefois, ce défaut d'institutionnalisation du débat nuit-il au régime parlementaire ? Il nuit certainement au caractère représentatif du régime. Pour autant, si ce régime est représentatif, c'est bien parce que la souveraineté réside, non dans les représentants, mais dans la nation. Dialoguer devant les électeurs afin de les informer sur les initiatives prises et sur les enjeux de la politique menée ne contrevient donc aucunement au parlementarisme puisque ces débats permettent d'éclairer le peuple dans les choix qu'il va devoir opérer. Et, on l'a vu, le régime parlementaire s'est considérablement démocratisé. On ne peut nier cette évolution. Il faut donc l'accompagner afin que les parlementaires ne soient pas écartés d'un dialogue qui s'établirait entre le Gouvernement et le peuple. Il est donc nécessaire que les parlementaires investissent le débat public. Le spécialiste du régime parlementaire qu'est Robert Redslob ne disait autre chose dès 1924. Il avait remarqué que depuis la réforme électorale de 1832 ouvrant une place plus importante au peuple, le régime britannique s'était adapté à cette évolution, contrairement aux institutions françaises. Il écrivait, en effet : « Le corps électoral étant le pouvoir suprême, il est naturel que les ministres mettent tout leur zèle à rester d'accord avec lui. C'est le peuple qu'il s'agit de convaincre et de gagner à la cause gouvernementale. Pour ce motif on voit les ministres s'adresser aux électeurs et plaider leur cause devant eux. Les chefs de l'opposition s'engagent dans la même voie. De la sorte, les grands discours qui décident de la politique du Royaume ne se font plus à Westminster, mais dans le pays »¹³⁷⁶.

¹³⁷⁵Cité par MAOUT, Jean-Charles, et MUZELLEC, Raymond, *Le Parlement sous la V^e République*, Paris : Armand Colin, coll. U., 1971, p. 89.

¹³⁷⁶REDSLOB, Robert, *Le régime parlementaire. Etudes sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche*, Paris : Giard, 1924, p. 199.

L'on peut regretter que le Gouvernement ne réserve pas plus qu'il ne le fait la primeur de ses informations ou annonces au Parlement. L'on ne doit, en tout cas, pas en déduire un quelconque déclin du Parlement. Par contre, l'enjeu se déplace alors de la détention de la parole au Parlement à la parole dans les médias et notamment à la télévision qui touche le plus d'individus. Or, dans ce domaine, on constate qu'une fois de plus l'opposition ne dispose pas d'une totale liberté d'expression. En effet, les télévisions, en dehors des périodes électorales où une stricte égalité surgit, jouent la règle des trois tiers, ce qui signifie que le Gouvernement dispose d'un tiers du temps de parole et que majorité et opposition disposent, à égalité, des deux tiers restants. On pourrait se féliciter de ce que majorité et opposition soient mises sur un pied d'égalité, mais cette égalité n'est que factice puisque l'on doit raisonner en terme de pôle majoritaire. Avec cette grille d'analyse, le pôle majoritaire détient donc les deux tiers du temps de parole accordé par les télévisions aux hommes politiques.

Il convient donc d'observer que l'opposition ne jouit pas, en France, d'une place au sein des institutions qui satisfait aux exigences du régime parlementaire. Peu représentée, elle ne dispose que d'une faible capacité d'expression. De sorte que l'on ne peut s'étonner qu'elle soit peu entendue.

§ 2 - La faiblesse des moyens d'action de l'opposition

L'opposition étant, par définition, minoritaire, il est tout à fait logique qu'elle ne puisse faire prévaloir ses options politiques. Rien de plus normal donc qu'elle ne participe que faiblement à l'activité normative du Parlement (A). En revanche, comme nous le relevions précédemment, il est indispensable qu'elle puisse contrôler l'action gouvernementale (B).

A) La faible association de l'opposition à l'activité normative

De façon globale, l'opposition participe très peu à l'élaboration des lois. Tant les dispositions constitutionnelles que la conjoncture politique empêchent qu'il en soit autrement (1). Toutefois, il faut envisager à part l'opposition sénatoriale dans la mesure où cette opposition organique pèse plus que l'opposition politique dans le processus de formation des lois (2).

Que ce soit au niveau de l'organisation du travail parlementaire ou du point de vue de son développement, l'opposition ne jouit, en France, d'aucun pouvoir pouvant contraindre le pôle majoritaire à prendre en compte ses options.

En premier lieu, l'opposition ne peut obtenir que le Parlement soit réuni. En effet, une telle demande doit être adressée au Président de la République par la majorité des membres composant l'Assemblée nationale. Il n'y a donc que dans l'hypothèse où un certain nombre de membres de la majorité s'associeraient aux députés de l'opposition que la minorité politique pourrait obtenir une telle convocation. Et même dans ce cas, encore faudrait-il que le Président de la République accepte¹³⁷⁷. Peut-être faudrait-il s'inspirer du régime allemand où un tiers seulement des membres du Bundestag peut réclamer la convocation du Parlement¹³⁷⁸. Une disposition semblable ne remettrait nullement en cause le principe de la suprématie de la majorité dans la mesure où les décisions prises à l'occasion de cette session extraordinaire ne le seraient qu'à la majorité, ce qui préserverait le pôle majoritaire de toute adoption d'un texte auquel il se serait opposé. De plus, il faudrait encore que ces textes passent le cap de l'ordre du jour. S'agissant d'une session extraordinaire, cet ordre du jour serait arrêté par le Président de la République, mais avec le contreseing du Premier ministre.

Le sort de l'opposition, en France, est justement très limité, notamment par la maîtrise par le Gouvernement de l'ordre du jour des assemblées. M. Yves Michel estime que « la tâche essentielle du législateur n'est pas de discuter de propositions qui traduisent le programme politique ou les initiatives de ceux que les électeurs ont rendus minoritaires. Il est au contraire naturel que l'oeuvre législative soit avant tout celle de la majorité qui en assumera plus tard la responsabilité »¹³⁷⁹. Ceci est tout à fait juste, mais seulement dans une certaine mesure. Il est juste de considérer que l'opposition n'ayant pas les faveurs du peuple ne doit donc pas pouvoir appliquer certaines parties de son programme. Pour autant, cette raison ne justifie pas que tout l'ordre du jour soit aux mains du pôle majoritaire, comme c'est le cas actuellement. En effet, la discussion n'est que l'application d'un principe démocratique, rien de plus ; le système majoritaire fera le reste, sauf si la majorité parlementaire consent elle-même à accepter la

¹³⁷⁷Cf. supra. p. 473.

¹³⁷⁸Loi fondamentale, article 39-3.

¹³⁷⁹MICHEL, Yves, Les initiatives parlementaires, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 93.

proposition de l'opposition pour le bien du pays. On pourrait donc concevoir, sans que les règles du régime parlementaire en soient heurtées, bien au contraire, qu'une partie de l'ordre du jour des assemblées soit réservée en priorité à l'opposition, comme c'est le cas au Royaume-Uni¹³⁸⁰. Une première démarche en ce sens a déjà eu lieu depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995. En effet, la Conférence des présidents a organisé une répartition relativement proportionnelle de l'ordre du jour réservé entre les divers groupes, ce qui permet à l'opposition de bénéficier d'un laps de temps, aussi court soit-il, pour s'exprimer. La Conférence des présidents ne fait alors qu'entériner les choix opérés par les groupes lors de leur tour de choix ; la logique majoritaire ne prévaut donc pas. Toutefois, à l'heure du vote celle-ci renaît le plus souvent. Néanmoins, il faut saluer l'attitude des parlementaires qui, à l'occasion du vote de la proposition de loi communiste relative à la journée des enfants, laissèrent de côté leur appartenance partisane¹³⁸¹. Cette réforme, reposant en partie sur une convention de la Constitution, ne constitue qu'un premier pas et l'on pourrait concevoir de réserver davantage de séances à l'opposition. Si une telle réforme était adoptée, l'opposition jouirait alors d'un véritable droit d'expression qui permettrait de contrebalancer le pouvoir du pôle majoritaire, de le contrôler. En effet, l'on peut légitimement penser que l'opposition ne profiterait pas de cette occasion pour tenter de faire adopter des propositions de lois gênant l'action du Gouvernement puisque de telles propositions seraient très certainement rejetées grâce à la logique majoritaire. Elle saisirait donc cette opportunité pour entreprendre de convaincre l'opinion des méfaits de l'action menée conjointement par la majorité parlementaire et le Gouvernement en organisant de nombreux débats.

Quoi qu'il en soit, l'article 48 de la Constitution ne permet toujours pas à l'opposition de posséder une partie de l'ordre du jour. Elle ne pèse donc rien quant à l'organisation des travaux du Parlement. Il en est de même s'agissant de leur déroulement.

En effet, on l'a vu, les propositions de lois des parlementaires de l'opposition n'ont que très peu de chance d'aboutir. Il faudrait pour cela qu'elle satisfassent les parlementaires de la majorité. Les opposants vont donc se retrancher vers le droit d'amendement, qui fait alors office

¹³⁸⁰Vingt jours par an sont réservés à l'opposition. V. LERUEZ, Jacques, *Le système politique britannique depuis 1945*, Paris : Armand Colin, coll. Cursus, 1994, p. 16 ; BOULTON, Clifford, et SAINTY, John, *Le système parlementaire britannique*, ICP, 1^{ère} série, n° 159, 1^{er} sem. 1990, pp. 1 sq. et 13.

¹³⁸¹Loi n° 96-296 du 9 avril 1996, tendant à faire du 20 novembre une Journée nationale des droits de l'enfant. Sur cette question, V. GICQUEL, Jean-Eric, *L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires*, *Petites affiches*, 7 juillet 1997, pp. 4 sqq.

de véritable droit d'initiative détourné. Seulement, là encore, pour parvenir à ce qu'un amendement de l'opposition soit adopté, il faut qu'un certain nombre de parlementaires de la majorité se rallient à l'opinion de l'opposition sur cet amendement¹³⁸². Or, quand bien même cet amendement serait jugé à la fois opportun et intelligent par divers membres de la majorité, en dehors de quelques rares hypothèses, force est de reconnaître que la discipline de vote jouera en faveur du rejet de l'amendement¹³⁸³. De fait, malgré un nombre très important d'amendements issus de l'opposition, ce qui est dû en partie aux manoeuvres d'obstruction parlementaire, la proportion de ceux adoptés est très faible. Ainsi, en 1994, il fut déposé à l'Assemblée nationale, pas moins de 12499 amendements. Plus de cinquante pour cents d'entre eux émanaient de l'opposition, soit 6344. Mais, ils ne furent que 103 à être adoptés par l'Assemblée, soit 1,6 % des amendements proposés par l'opposition¹³⁸⁴.

Il résulte donc de ce qui précède que l'opposition n'est quasiment pas associée à la confection des lois. Il n'en est différemment que dans le cas d'une opposition organique, structurelle, celle du Sénat.

2 - La faiblesse relative de l'opposition du Sénat

Fortement mise sous silence à l'Assemblée nationale, l'opposition peut jouir d'une tribune toute particulière au Sénat. En effet, il peut arriver, comme cela fut le cas de 1981 à 1986, puis de 1988 à 1993 et enfin depuis 1997, que, minoritaires à l'Assemblée nationale, une ou plusieurs formations politiques soient majoritaires au Sénat. Les règles étant, à peu de choses près, les mêmes au Sénat qu'au sein de la première Chambre, les membres de ce que nous appellerons *l'opposition majoritaire* vont pouvoir à la fois exprimer leurs idées et faire prévaloir leurs options sur celles de la majorité minoritaire. Dès lors, les sénateurs de l'opposition majoritaire vont pouvoir maîtriser, en grande partie, les travaux de la seconde Chambre et ainsi être associés de façon beaucoup plus importante que leurs collègues de l'Assemblée à la

¹³⁸²Nous excluons l'hypothèse, certes tout à fait envisageable, où par défaut de présence au sein de l'hémicycle, les députés de la majorité seraient numériquement minoritaires en séance.

¹³⁸³M. Jean-Michel Belorgey dénonce les pressions exercées par les groupes parlementaires sur leurs membres. Il cite le cas des statuts du groupe socialiste qui prévoit des poursuites disciplinaires en cas de rupture de l'unité de vote (article 17) et de ceux du groupe RPR lesquels disposent que le groupe se reconnaît le droit d'exiger une stricte discipline de vote sous peine de sanctions disciplinaires (article 23). V. BELORGEY, Jean-Michel, *Le Parlement à refaire*, Paris : Gallimard, coll. Le débat, 1991, p. 74 sqq.

¹³⁸⁴Source *BAN*.

confection des lois. Ils vont donc constituer une force exerçant un véritable contre-pouvoir face à celui exercé par le pôle majoritaire¹³⁸⁵.

Toutefois, il ne serait pas conforme aux règles du régime parlementaire ainsi qu'à celles de la démocratie que l'opinion de l'opposition prévale sur celle de la majorité. On nous objectera que l'opposition est ici majoritaire et qu'il s'agit donc de deux majorités différentes. Cependant, dans un régime parlementaire et dans une démocratie, le pouvoir souverain est celui du peuple ou de la nation. Or, seuls les députés, ici, sont élus directement par le peuple. Il est donc tout à fait logique qu'en définitive l'opinion de l'Assemblée l'emporte sur celle du Sénat¹³⁸⁶. De sorte que le fait que le Gouvernement dispose des moyens de mettre fin à une obstruction systématique du Sénat est, en tous points, conforme aux règles du parlementarisme¹³⁸⁷.

Au final, donc, l'opposition majoritaire du Sénat ne pourra empêcher la mise en oeuvre de la politique voulue tant par la majorité de l'Assemblée nationale que par le Gouvernement. Néanmoins, elle aura pu, entre temps, grâce à la caisse de résonance que constitue la voie officielle du Sénat ou de son président, éclairer les électeurs sur les risques encourus en cas de poursuite de la politique gouvernementale¹³⁸⁸.

De surcroît, majoritaire au Sénat, l'opposition, en général, pourra contrôler plus efficacement l'action gouvernementale, ce qui fait défaut aux députés de l'opposition.

B) La faible surveillance de la majorité par l'opposition

¹³⁸⁵Selon M. Jean Cluzel, le Sénat constitue, avec les communes et les départements, les seuls contre-pouvoirs sous la V^e République. V. CLUZEL, Jean, *Les anti-monarque de la Cinquième. Essai sur les contre-pouvoirs politiques*, Paris : LGDJ, 1985, passim.

¹³⁸⁶Le Cabinet libéral britannique avait rencontré, au début du XX^e siècle, ce problème de l'opposition systématique d'une Chambre des Lords très largement favorable aux conservateurs. V. JEZE, Gaston, *La Chambre des Lords*, RDP, 1907, p. 738 sqq. L'issue du conflit fut l'adoption du *parliament act* de 1911, c'est-à-dire la victoire de la Chambre des Communes.

¹³⁸⁷Sous la V^e République, il ne dispose pas de ce pouvoir en matière constituante ainsi qu'en matière de lois organiques relatives au Sénat.

¹³⁸⁸Depuis 1981, il manifeste une obstruction quasi-systématique aux gouvernements socialistes. Il est « devenu une chambre de *démolition* ». MASTIAS, Jean, *Système majoritaire et bicamérisme*, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 96.

La majorité parlementaire, on l'a vu, a essentiellement pour rôle de soutenir l'action gouvernementale et de la favoriser. Toutefois, la confiance n'exclut pas le contrôle et l'on ne peut exclure la survenance de tensions au sein de la majorité. Pourtant, les membres de la majorité se refusent, le plus souvent à exercer véritablement avec sérieux ce contrôle si essentiel au fonctionnement du régime parlementaire, le contrôle étant perçu comme une critique. Pour que le parlementarisme fonctionne réellement, il faut que tous les actes de l'exécutif comme du législatif soient contrôlés. Or, le système majoritaire fait disparaître ces contrôles de l'un sur l'autre. C'est pourquoi le régime parlementaire impose qu'une place toute particulière soit laissée à l'opposition, seule capable d'exercer ces contrôles¹³⁸⁹.

Malheureusement, les moyens mis à la disposition de l'opposition ne lui permettent pas de contrôler efficacement l'action du pôle majoritaire. Ses possibilités d'appel à un juge suprême sont insuffisantes (2) ; ses armes de contrôle strictement parlementaire sont quasi-inexistantes (1).

1 - Un contrôle quasi inexistant

Le contrôle parlementaire, étant le fait de l'Assemblée elle-même, est à la merci du principe majoritaire. Ce faisant, il risque de ne pas déboucher sur des critiques concrètes adressées au Gouvernement. Par contre, les deux principaux moyens d'informations du Parlement devraient permettre à l'opposition de mettre en lumière l'action gouvernementale, ce qui autoriserait à sortir de l'ombre certains comportements ou certaines mesures que le Cabinet a pu prendre. Toutefois, même la procédure des questions (a) et celle des commissions d'enquête (b) ne permettent pas à l'opposition française de remplir la fonction que lui assignent les règles du régime parlementaire.

a) Les questions de l'opposition

¹³⁸⁹Encore faudrait-il que ces contrôles soient exercés avec impartialité pour qu'ils soient vraiment efficaces. En effet, la critique émanant d'un organe partisan serait toujours perçue par l'opinion publique française comme étant partielle, et donc en partie inexacte. Dans de nombreux régimes parlementaires, notamment du nord de l'Europe, l'opposition remplit son rôle avec neutralité, ce qui assure à ce contrôle un certificat d'authenticité. Il n'est pas sûr que la culture de l'opposition soit suffisante en France, notamment chez les parlementaires, pour que l'opinion puisse accepter sa critique comme étant sérieuse.

Le parlementarisme exigeant une surveillance étroite de l'action gouvernementale, il serait logique de confier, principalement, à l'opposition le soin de questionner les membres du Gouvernement, puisqu'elle seule cherche effectivement à exercer le contrepois nécessaire face au pôle majoritaire. Ainsi, en Allemagne, en Belgique, au Danemark, ou au Royaume-Uni, la majeure partie des questions orales, comme des questions écrites émane de l'opposition¹³⁹⁰.

En France, au contraire, seules les questions écrites permettent à l'opposition de contrôler l'action gouvernementale. En effet, si l'on exclut le cas de la dixième Législature où la majorité disposant de plus de quatre vingt pour cents des sièges a ainsi pu poser bien plus de questions écrites que l'opposition, les parlementaires de l'opposition posent toujours beaucoup plus de questions écrites que leurs collègues de la majorité¹³⁹¹. Et encore avons nous vu que ces questions écrites concernent le plus souvent des problèmes très précis d'ordre pratique¹³⁹². Ce n'est donc pas un moyen de contrôle de la politique générale du Gouvernement, mais de ses actions particulières.

La procédure des questions au Gouvernement, celle des questions orales dépérissant inéluctablement, ne permet pas à l'opposition de bien contrôler l'action gouvernementale malgré la présence de la télévision. En effet, la parole ne lui est pas donnée suffisamment longuement. Alors qu'il serait nécessaire que l'opposition dispose, au moins, d'un temps de parole semblable à celui de la majorité, il n'en est rien¹³⁹³. La stricte égalité était pourtant apparue dans les gènes de cette procédure des questions au Gouvernement durant la cinquième Législature, mais elle laissa la place à la règle de « l'équivalence ». Grâce à cette nouvelle règle non écrite, la majorité se réserve un temps de parole supérieur à celui de l'opposition. Ainsi, sous la dixième Législature, le RPR et l'UDF disposaient, à eux deux, de cinquante cinq minutes, tandis que les groupes Socialistes, Communistes et Républicains et libérés n'en disposaient que de trente cinq¹³⁹⁴.

¹³⁹⁰V. GIULI, Sylvie, *Le statut de l'opposition en Europe*, Paris : La Documentation française, coll. *NED*, n° 4585-4586, 1980, p. 228 sqq.

¹³⁹¹De 1986 à 1992 inclus, les députés de la majorité ont posé 39509 questions écrites aux ministres contre 57509 à ceux de l'opposition. Ce qui signifie que près de 60 % des questions écrites ont été posées par les députés de l'opposition. Cf. Annexe 3.

¹³⁹²Cf. supra., p. 363.

¹³⁹³CHANDERNAGOR, André, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris : Gallimard, coll. *Idées*, 1967, p. 102.

¹³⁹⁴V. JACASSON, Michel, BRUN, Marianne, et MAURY, Emmanuel, *Les questions à l'Assemblée nationale*, Paris : Assemblée nationale, coll. *Connaissance de l'Assemblée*, n°4, nouvelle éd., 1997, p. 54 sq.

Il conviendrait que les parlementaires français prennent conscience de ce que l'opposition doit disposer des moyens lui permettant de contrôler le Gouvernement. En effet, il s'agit là d'une question capitale tant pour la démocratie que pour le régime parlementaire puisque, en réalité, le seul contrôle serré et efficace de l'action gouvernementale ne peut, dans le cadre du parlementarisme majoritaire, émaner que de la seule opposition. C'est à ce prix que le Parlement sera reconsidéré et pourra jouir de toute son influence au sein du système politique.

La situation de l'opposition est encore plus insatisfaisante s'agissant des commissions d'enquête.

b) Les commissions d'enquête

On l'a vu¹³⁹⁵, les commissions d'enquête ne remplissent pas, sous la V^e République, le rôle qu'elles devraient remplir dans un régime parlementaire. Leur mode de constitution fait d'elles un instrument intervenant avec retard ou inefficacité. En effet, créées par une résolution, elles ne peuvent être mises en place qu'avec l'assentiment d'une majorité de députés. L'opposition étant par essence minoritaire, elle ne peut aboutir, à elle seule, à instrumentaliser ainsi son contrôle¹³⁹⁶.

Cette règle qui ne permet la constitution d'une commission d'enquête qu'à l'issue d'un vote à la majorité au sein d'une Chambre n'est pas originale. En Belgique et en Italie, il est même nécessaire d'obtenir un vote dans les deux Chambres puisque les commissions d'enquête y sont créées par des lois. Pour autant, il ne faut pas se féliciter de cette situation qui fait de l'enquête parlementaire « un instrument du gouvernement de la majorité »¹³⁹⁷. Il faut, au contraire, encourager toute tentative permettant de se rapprocher du système allemand, lequel permet la création d'une commission d'enquête à l'initiative d'un quart des membres du

¹³⁹⁵Cf. supra., p. 351 sqq.

¹³⁹⁶Il faut néanmoins noter le progrès accompli quant à la composition des commissions d'enquête laquelle laisse désormais une place à l'opposition. Cf. supra p. 353.

¹³⁹⁷L'expression est de M. Manzella. Cité par GIULJ, Sylvie, *Le statut de l'opposition en Europe*, Paris : La Documentation française, coll. *NED*, n° 4585-4586, 1980, p. 295.

Bundestag¹³⁹⁸. Plusieurs propositions en ce sens ont été avancées¹³⁹⁹, notamment par M. Laurent Fabius qui suggérait, en 1987, que les commissions d'enquête puissent être créées sur demande de trente députés ou quinze sénateurs¹⁴⁰⁰. Dernièrement, le Président de l'Assemblée nationale a émis de nouvelles propositions à ce sujet, en envisageant la possibilité pour chaque groupe d'obtenir de façon systématique la création d'une commission d'enquête par an¹⁴⁰¹.

Ces propositions tendent toutes à accroître la potentialité du contrôle parlementaire, et, notamment, du contrôle par l'opposition. Elles sont donc louables et l'on ne peut qu'espérer qu'elles aboutissent. Rappelons néanmoins que, même si elles étaient adoptées, ces propositions ne remettraient nullement en cause la logique majoritaire qui fait présider ces commissions par un membre de la majorité, établir le rapport par un autre de ses membres et, enfin, adopter le rapport de la commission à la majorité¹⁴⁰². Déjà, une réforme a permis au moins la discussion de différentes propositions de résolutions tendant à la création des commissions d'enquête, celle du droit de tirage. A l'initiative de M. Laurent Fabius, les présidents de groupe à l'Assemblée acceptèrent qu'une fois par an chacun des groupes puisse obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution tendant à la constitution d'une commission d'enquête¹⁴⁰³. Toutefois, la majorité parlementaire dispose encore de la possibilité de repousser une telle proposition, néanmoins elle ne pourra empêcher qu'elle soit débattue. Cela constitue déjà un premier pas, un progrès par rapport à la situation dans laquelle était confinée l'opposition aux débuts de la V^e République.

Il ressort donc de ce qui précède que les moyens mis à la disposition de l'opposition afin qu'elle puisse contrôler l'action gouvernementale sont quasi-inexistants puisque, d'une part, elle ne dispose que de moyens très faibles et de peu de temps, et, d'autre part, la majorité

¹³⁹⁸V. GIULJ, Sylvie, *Ibid.*, pp. 33 et 293.

¹³⁹⁹V. CHANDERNAGOR, André, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris : Gallimard, coll. Idées, 1967, p. 106 ; *JO, Doc. AN*, 13 décembre 1979, n° 1488.

¹⁴⁰⁰*JO, Doc. AN*, 10 juillet 1987, n° 944.

¹⁴⁰¹V. *Le Monde*, 19 décembre 1997, p. 8.

¹⁴⁰²Ce sont certainement les raisons qui font douter M. Didier Maus de la réussite des commissions d'enquête créées à l'initiative de l'opposition en Allemagne. V. MAUS, Didier, Rapport introductif, in *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, Paris : Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, Série Travaux de l'Association française des constitutionnalistes, 1992, p. 18.

¹⁴⁰³V. CHANTEBOUT, Bernard, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris : Armand Colin, coll. U, 14^e éd., 1997, p. 607 ; CARCASSONNE, Guy, Réhabiliter le Parlement, *Pouvoirs*, n° 49, 1989, p. 37 sqq. Cependant, il fallut attendre 1990 pour que le président d'un groupe de l'opposition y ait recours. V. CARCASSONNE, Guy, La place de l'opposition : le syndrome français, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 79.

parlementaire peut bloquer toute investigation désirée par l'opposition¹⁴⁰⁴. Néanmoins, l'opposition peut décider de porter son contrôle sur un autre terrain que le contrôle parlementaire en faisant appel à un arbitre extérieur.

2 - De faibles possibilités d'appel

Impuissante dans l'arène parlementaire, l'opposition peut envisager de porter la contestation sur un autre terrain mais, alors, ce ne sera plus elle qui contrôlera le pôle majoritaire mais un arbitre suprême. Cet arbitre suprême peut être soit le Conseil constitutionnel (a), soit le peuple (b).

a) La possible saisine parlementaire du Conseil constitutionnel

Depuis 1974, la saisine du Conseil constitutionnel a été considérablement élargie. Jusqu'à cette date, il ne pouvait être saisi que par des personnalités de la majorité. Certes le Président du Sénat ainsi que le Président de la République peuvent ne pas appartenir à ce que nous appelons le pôle majoritaire ; mais, jusqu'à 1981, l'ensemble de ces personnalités était issu de diverses formations de droite. Certes, le Président du Sénat a parfois démontré toute son indépendance vis-à-vis des autres organes, mais, bien que des décisions très importantes furent rendues sur sa saisine, il faut reconnaître que, dans la plupart des cas, ses conceptions politiques rencontraient celles du Gouvernement et du Président de la République. Depuis 1974, au contraire, l'opposition dispose de la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel et elle ne s'en est pas privée¹⁴⁰⁵. Tout texte de loi jugé important politiquement est soumis au contrôle du Conseil constitutionnel par soixante députés ou soixante sénateurs, si bien que le contentieux constitutionnel a, depuis lors, explosé¹⁴⁰⁶.

En saisissant le Conseil, l'opposition met fin à son contrôle politique, lequel s'est montré inefficace, pour porter le débat sur le terrain juridique. Le Conseil constitutionnel va devoir trancher juridiquement un débat politique. Une censure du Conseil constitutionnel sera alors

¹⁴⁰⁴V. CHANDERNAGOR, André, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris : Gallimard, coll. Idées, 1967, p. 79.

¹⁴⁰⁵Sur ce point V. Association française des constitutionnalistes, *Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Paris : Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 1995.

¹⁴⁰⁶V. FAVOREU, Louis, La constitutionnalisation du droit, in *Mélanges en hommage à Roland Drago, L'unité du droit*, Paris : Economica, 1996, p. 29.

considérée comme une victoire pour l'opposition qui a su empêcher la majorité parlementaire de faire passer un texte inconstitutionnel¹⁴⁰⁷.

Il faut se féliciter de cette révision constitutionnelle car elle dote enfin l'opposition d'un véritable pouvoir que la majorité parlementaire ne peut annihiler. Ce faisant, elle est ainsi reconnue officiellement, comme elle devrait l'être dans tout régime et particulièrement dans les régimes parlementaires. De ce point de vue, la V^e République a donc, avec quelques années de retard, pris conscience de ce que sans une opposition ayant certains droits, le régime n'est ni équilibré, ni pleinement démocratique. Il ne peut se prétendre démocratique ; il n'est pas, non plus, un véritable Etat de droit. Toutefois, le Conseil constitutionnel est le seul arbitre auquel l'opposition peut faire appel¹⁴⁰⁸. En effet, l'opposition ne peut aucunement saisir le peuple.

b) L'impossible appel au peuple

Le régime parlementaire est un régime profondément démocratique dans la mesure où c'est bien le peuple souverain qui choisit ses dirigeants : il choisit directement les députés, lesquels investiront le Gouvernement de leur confiance. Si le Gouvernement ou le Président de la République considère que l'Assemblée nationale ne représente plus fidèlement les opinions politiques du peuple, ils disposent, ensemble ou séparément, de la possibilité d'en appeler directement au peuple pour qu'il fasse connaître son opinion. Le peuple pourra alors se prononcer sur la représentativité des députés, lorsque l'Assemblée nationale aura été dissoute, ou sur l'adoption d'un projet de loi, par la voie d'un référendum.

En France, ces deux pouvoirs sont détenus uniquement par l'exécutif. L'opposition parlementaire ne dispose donc pas du pouvoir de recourir au juge suprême que constitue le peuple. Toutefois, l'on pourrait imaginer que le pôle majoritaire ait fait passer une loi dont l'opposition est persuadée qu'elle ne recueille pas l'assentiment du peuple. Dans le cadre français, l'opposition ne dispose d'aucun moyen de prouver qu'elle a raison¹⁴⁰⁹. Au Danemark,

¹⁴⁰⁷V. PHILIP, Loïc, L'élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel, *AJDA*, 1975, p. 15 sqq.

¹⁴⁰⁸Elle peut, néanmoins, « saisir » le Président de la République, c'est-à-dire alerter son attention en période de cohabitation. Elle trouvera en lui un allié qui, lui, pourra, plus efficacement qu'elle ne le peut, contrôler l'action du pôle majoritaire. Cf. supra. p. 455.

¹⁴⁰⁹On a pu en avoir la démonstration lorsque les sénateurs de l'opposition majoritaire ont adopté, relativement au projet de loi Guigou sur la nationalité, une motion tendant à proposer de soumettre le projet de loi au référendum. L'Assemblée nationale, après avoir continué la discussion, a rejeté cette motion. L'opposition s'est plainte de ce

au contraire, dans les trois jours qui suivent l'adoption d'une loi, un tiers des députés peut demander l'organisation d'un référendum abrogatif. De même, en Irlande, un tiers des députés peut-il demander que soit organisé un référendum sur un projet de loi. Cependant, jusqu'à présent, il ne fut jamais fait application de cette disposition¹⁴¹⁰.

Ce droit dont dispose l'opposition, tant en Irlande qu'au Danemark, constitue-t-il un élément important du régime parlementaire ? Ces dispositions sont apparemment conformes aux principes de ce régime puisqu'elles permettent à l'opposition de contrôler le pôle majoritaire, qu'elles assurent la primauté du peuple souverain et permettent de s'assurer de sa fidèle représentation. Néanmoins, si elles étaient appliquées constamment ces dispositions alourdiraient considérablement le processus d'adoption des lois. Si toutes les lois étaient soumises à référendum, qu'il soit organisé en amont, comme en Irlande, ou en aval, comme au Danemark, les lois interviendraient avec retard et le peuple se laisserait de voter. De plus, outre que cela nuirait à l'efficacité gouvernementale qui est l'un des éléments du régime parlementaire, cela remettrait en cause le système représentatif. Or, même si les régimes parlementaires se sont profondément démocratisés depuis le XIX^e siècle, ce qui justifie la présence dans leurs systèmes de procédés de démocratie semi-directe, le régime parlementaire n'est qu'une variante des régimes représentatifs. Si le peuple vote constamment, sur toutes les lois, le régime devient un régime de souveraineté populaire et de démocratie directe ; nous sommes alors sous l'empire de la Constitution du 24 juin 1793 et non sous celui de la Constitution du 4 octobre 1958.

Si donc de telles procédés d'appel au peuple par l'opposition sont compatibles, plutôt que conformes, avec les règles du régime parlementaire, ce n'est que lorsqu'elle sont appliquées avec mesure et discernement. Cela suppose donc de la part des parlementaires de l'opposition une véritable conscience civique et une conception de leur rôle comme contrôleurs de l'action gouvernementale et non comme obstrueteurs. Une telle conception existe en Irlande, puisque les parlementaires n'ont jamais eu recours à ces dispositions, et au Danemark, où ils ne

que l'Assemblée n'ait pas débattu de la motion avant de reprendre la discussion du projet de loi. Cependant, il s'agit là de la stricte application du règlement qui dispose, à son article 124, 1^{er} alinéa, qu'une telle motion adressée par le Sénat est inscrite de droit en tête de l'ordre du jour, certes, mais de l'ordre du jour complémentaire. V. *Le Monde*, 20 décembre 1997, p. 8.

¹⁴¹⁰V. GIULI, Sylvie, *Le statut de l'opposition en Europe*, Paris : La Documentation française, coll. NED, n° 4585-4586, 1980, p. 201 ; GREWE, Constance, et RUIZ FABRI, Hélène, *Droits constitutionnels européens*, Paris : PUF, coll. Droit fondamental, série Droit politique et théorique, 1^{ère} éd., 1995, p. 262. Notons qu'au Danemark l'organisation du référendum est alors de droit, tandis qu'en Irlande le Président de la République peut s'y opposer.

l'utilisèrent qu'une seule fois ; il n'est pas sûr que les parlementaires français l'aient intériorisée¹⁴¹¹.

Il infère donc de ce qui précède que l'opposition ne jouit en France d'aucune prérogative importante si ce n'est la saisine du Conseil constitutionnel. Or, l'opposition étant, depuis l'apparition du fait majoritaire, la seule à pouvoir contrôler efficacement l'action du pôle majoritaire, il infère de ceci qu'en France le contrôle parlementaire s'avère totalement défaillant. En cela, c'est vrai, le Parlement de la V^e République est en déclin par rapport à ce qu'il devrait être dans un régime parlementaire. Il faut donc encourager toutes les initiatives qui tendent à doter l'opposition d'une véritable statut, de véritables pouvoirs, pour permettre au Parlement de ne plus être annihilé¹⁴¹².

* * * * *

Si l'opposition parlementaire semble très largement incapable de contrôler l'action du pôle majoritaire, celle-ci peut, parfois, bénéficier d'un soutien important. En effet, en période de cohabitation la Présidence de la République constitue un contrepoids utile et relativement efficace au Gouvernement et à sa majorité. Ce qui est caractéristique c'est que le contrôle pouvant réellement s'exercer sur ce pôle majoritaire échappe, en définitive, au Parlement pour se localiser au sein même de l'exécutif.

Cela témoigne du déclin absolument irréfutable que connaît, sur ce point, le Parlement sous la V^e République. Que l'opposition parlementaire soit négligée dans l'activité de création des normes, cela ne saurait choquer puisque, par définition, ses conceptions politiques n'ont pas les faveurs de l'opinion. Que l'opposition parlementaire ne jouisse d'aucun moyen pour contrôler efficacement l'activité du Gouvernement est, au contraire, absolument incompatible avec les règles et l'esprit du régime parlementaire. En effet, nier les droits de l'opposition aboutit, en réalité, à supprimer tout véritable contrôle.

¹⁴¹¹Léon Blum écrivait en forme de prière : « Une opposition constitutionnelle a le droit et le devoir de combattre le Gouvernement au pouvoir, elle n'a pas le droit de combattre de parti pris, à tour de bras, en toute occasion, toutes les mesures qu'il propose. Elle n'a pas le droit de refuser au Gouvernement qu'elle combat les mesures qu'elle approuve et qu'elle proposerait elle-même si elle était au pouvoir à sa place ». BLUM, Léon, *La réforme gouvernementale*, Paris : Grasset, 1936, p. 217.

¹⁴¹²V. Intervention de M. Claude Emeri, in Association française de science politique, *Le parlementarisme peut-il être limité sans être annihilé ?*, Entretiens du samedi, n° 4, mai 1965, p. 30.

Conclusion du Titre 2

Les constituants et acteurs de la V^e République ont bâti un système dans lequel le contrôle de l'action du pôle majoritaire échappe au Parlement. L'efficacité des moyens de contrôle strictement juridiques de cette action contraste avec l'impuissance des facultés de contrôle dont jouit l'opposition parlementaire. Cette disparité indique à quel point les constituants éprouvaient de la crainte, voire également du dédain, vis-à-vis des politiques.

Toutefois, l'apparition en 1962 du phénomène majoritaire aurait pu permettre de reconsidérer cette vision initiale. Sûr de sa force, le pôle majoritaire aurait pu entreprendre les réformes nécessaires à la revalorisation du rôle de l'opposition. Bien au contraire, il profita très largement de cette situation pour asseoir son pouvoir. Et ce mouvement s'accompagna de la tendance du Gouvernement à négliger le Parlement, voire, parfois, à le maltraiter. C'est en cela que les parlementaires et autres observateurs des institutions ont pu conclure au déclin du Parlement sous la V^e République. Ce n'est qu'en 1974 que l'opposition fut dotée, enfin, d'une possibilité de contrôler l'action gouvernementale et encore ne s'agit-il que d'un mode de contrôle indirect puisque l'opposition n'est habilitée qu'à saisir le Conseil constitutionnel pour que celui-ci effectue sa mission.

Conclusion de la seconde partie

La faiblesse des moyens dont jouit l'opposition sous la V^e République constitue le signe le plus éclatant de l'incompréhension de l'importance des mécanismes de contrôle par les acteurs du système français. Le régime parlementaire suppose qu'un contrôle étroit et continu de l'action gouvernementale soit exercé par le Parlement. Or, le Gouvernement étant soutenu par une majorité de parlementaires, ceux-ci sont peu enclins à contester les choix du Gouvernement et les moyens utilisés pour y parvenir. Dès lors, si le contrôle n'est pas opéré

par l'opposition, c'est tout le contrôle parlementaire qui risque de disparaître. On peut alors multiplier les occasions de contrôler l'action du Gouvernement - ratification des ordonnances, autorisation de ratifier les traités, contrôle budgétaire - ou au moins élargir les modes d'information du Parlement - questions, missions d'information, commissions permanentes, commissions d'enquête, offices d'évaluation - on aboutira toujours à un contrôle assez formel et évasif. Il n'y a que lorsque le Gouvernement est soutenu par une coalition de parlementaires dont l'une des composantes peut aisément s'allier avec d'autres forces politiques que le contrôle demeurera. Sinon, le fait majoritaire efface presque tout intérêt au contrôle parlementaire. Alors, le Gouvernement risque de se comporter de façon très dirigiste, voire brutale, avec le Parlement, ce qui causera un indéniable déclin de l'institution parlementaire.

Au contraire, si l'opposition peut, à titre principal, disposer des moyens de contrôle de l'action gouvernementale, la surveillance qu'elle opère renforce la collaboration nécessaire entre le Gouvernement et le Parlement et ainsi fortifie le parlementarisme. On peut même dire que si l'opposition peut jouir réellement de la faculté de contrôler le Gouvernement, c'est la majorité parlementaire qui s'en trouve raffermie car c'est avec elle que le Gouvernement peut le plus aisément négocier.

C'est donc dans l'absence de possibilités de véritables contrôles par l'opposition que repose essentiellement le déclin du Parlement sous la V^e République. Or, il semble difficile de mettre fin à ce défaut du parlementarisme français tant l'opposition et la majorité ne se conçoivent, en France, qu'en termes d'affrontements systématiques.

CONCLUSION

Le régime parlementaire n'est aucunement une construction abstraite, il s'est formé à la suite de l'évolution des rapports de force entre les différents pouvoirs publics constitutionnels. Cette évolution s'est traduite notamment par l'émancipation du Parlement vis-à-vis du Monarque et le déplacement de la réalité du pouvoir du chef de l'Etat vers le Gouvernement et le Parlement. Lorsqu'une telle évolution se produit, elle peut sembler absolument contraire aux principes fondateurs du régime. Ainsi, M. Fiévée pouvait-il clamer, au milieu du XIX^e siècle : « Constituer un ministère un, solidaire, responsable, c'est s'acheminer vers cet abominable système qui place le gouvernement dans le ministère. Le gouvernement, c'est le roi ; les ministres sont les délégués du roi, les chambres sont ses conseils »¹⁴¹³. La Charte du 4 juin 1814 ne mettait nullement en place un régime parlementaire, mais le mouvement qui la transcende, sous l'impulsion de la chambre introuvable, va pourtant inexorablement s'écarter du texte pour aboutir aux prémices du parlementarisme. Cette évolution est incontestable ; malgré les réactions, le régime parlementaire s'est peu à peu implanté.

Cependant, les modifications apportées au régime le sont au gré des rapports de forces. Or, ceux-ci ne se fixent pas une fois pour toute. Au contraire, ils sont animés d'un mouvement perpétuel. Il en résulte donc que le régime parlementaire lui-même évolue. Ainsi, en 1931, Boris Mirkine-Guetzévitch écrivait-il : « Si c'est le Parlement qui vote les lois, c'est l'exécutif qui les prépare et qui oblige le Parlement à les voter. Ignorer cette transformation capitale de l'exécutif c'est ignorer l'évolution du régime parlementaire »¹⁴¹⁴.

Le parlementarisme s'adapte aux évolutions de la société si bien qu'il peut présenter un visage différent selon les lieux ou les époques. Ainsi, par exemple, a-t-il dû s'adapter lors de sa transposition en France. Le parlementarisme de la Monarchie de Juillet n'est pas identique au

¹⁴¹³Cité par DUVERGIER DE HAURANNE, Prosper, *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*, Paris : Paulin, nouvelle éd., augmentée d'une nouvelle préface, 1847, p. 35.

¹⁴¹⁴MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris : Giard, 1931, p. 164.

régime parlementaire britannique tel qu'il est pratiqué à la même date. De même, le régime parlementaire a-t-il dû se fondre dans la République en 1875, ce qui n'était pas évident¹⁴¹⁵. On cherchera alors parfois à qualifier ce phénotype discordant afin de l'enserrer dans un cadre plus étroit que celui du régime parlementaire. C'est pourquoi le régime né de la Charte du 14 août 1830 est parfois qualifié d' « orléaniste ».

Cependant, comme le relève Charles Benoist, « les formes du parlementarisme ne peuvent être absolument et identiquement les mêmes pour tous les pays, parce que tous les pays ne sont pas les mêmes, ni tous les peuples, ni la géographie, ni l'histoire, et qu'ici manquent des éléments qui se rencontrent là »¹⁴¹⁶. Or, attribuer à chacun des régimes particuliers un qualificatif aboutit à multiplier les typologies des régimes politiques jusqu'à faire coïncider les phénotypes et le génotype. Dès lors, les vertus de toute typologie sont absentes et la typologie inutile¹⁴¹⁷.

En réalité, la catégorie du régime parlementaire recouvre des réalités différentes. Comment ne pas relever, par exemple, les distinctions existant entre le régime allemand et le régime italien ? Mais, ce qui permet de regrouper un ensemble de régimes sous cette appellation, c'est la possession en commun d'un certain nombre de principes de fonctionnement particulièrement nécessaires à l'attribution du label du régime parlementaire. On a pu voir que l'existence d'un lien de confiance unissant la majorité parlementaire et le Gouvernement, justifiant la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, constituait le principal point commun de tous les régimes parlementaires. Il en est encore ainsi du droit d'entrée et de parole des ministres aux Chambres, de la possibilité de choisir les ministres au sein du Parlement, du partage entre le Gouvernement et les parlementaires de l'initiative de la loi ou du droit d'amendement, de l'irresponsabilité du chef de l'Etat ou de l'existence d'un contrôle continu sur les actions des organes exécutifs. A partir du moment où le régime examiné dispose, en droit ou en fait, de ces caractéristiques, il peut être qualifié de parlementaire. Les aménagements constitutionnels relatifs, par exemple, au droit de dissolution ou à la compatibilité des fonctions

¹⁴¹⁵V. par exemple JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 181.

¹⁴¹⁶BENOIST, Charles, *La réforme parlementaire*, Paris : Plon, 1902, p. 63 sq.

¹⁴¹⁷Dans le même sens, V. LAQUIEZE, Alain, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Thèse Paris, dactyl., 1995, p. 105 sqq.

ministérielles et du mandat parlementaire ne sont qu'accessoires et s'inscriront plus ou moins bien dans le large cadre que constitue la catégorie du régime parlementaire.

Nous avons déterminé, dans cette étude, quel était le régime parlementaire idéal, mais l'absence de tous les éléments constitutifs de cet idéal n'est absolument pas exclusive de la reconnaissance du label parlementaire à un régime. Un idéal est aux termes du *Litttré* un « assemblage abstrait de perfections dont l'âme se forme l'idée, mais sans pouvoir y atteindre complètement ». Aucun régime concret ne se conforme strictement et en tous points à cet idéal que l'on qualifiera de platonicien. Et même cet idéal n'est-il pas immuable.

En effet, on l'a vu, un mouvement constant anime le régime parlementaire et ce que l'on pouvait estimer être le parlementarisme idéal au début du siècle ne correspond plus à l'idéal actuel. Le régime parlementaire s'adapte à l'évolution globale de la société. Deux évolutions principales ayant traversé le régime parlementaire « théorique » peuvent être identifiées. D'une part, l'obsolescence apparente d'anciens concepts fondant l'analyse que sont la théorie de la séparation des pouvoirs et le principe de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement (I) et, d'autre part, l'apparition d'un certain nombre de conditions ayant profondément modifié le régime parlementaire. Il s'agit de la démocratisation des institutions, de la personnalisation croissante du pouvoir et du développement de l'Etat de droit (II). Or, c'est seulement au regard de cette évolution que doit être examinée la situation du Parlement de la V^e République et il résulte de cette recherche des conclusions peu compatibles avec les discours entendus en 1958. En réalité, le déclin déclaré semble très largement insaisissable (III).

I - L'obsolescence apparente de concepts anciens

Deux des principaux outils de repérage du régime parlementaire semblent aujourd'hui peu adaptés au fonctionnement des institutions actuelles. Il s'agit de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement ainsi que de l'ancienne théorie de la séparation des pouvoirs.

Le régime parlementaire est toujours présenté comme étant l'un des modes d'organisation de la séparation des pouvoirs théorisée par Montesquieu. Avec le régime présidentiel, ils formeraient les régimes politiques opposables aux régimes de confusion des pouvoirs. Cette présentation classique laisse perplexe. Ne peut-on pas considérer que le régime

parlementaire est, en réalité, un régime de confusion des pouvoirs ? N'y a-t-il pas plus de ressemblances entre le régime d'assemblée et le régime parlementaire qu'entre ce dernier et le régime présidentiel ?

Le lien de confiance unissant le Gouvernement et la majorité parlementaire semble concourir en effet à priver la séparation des pouvoirs, au sens où on l'entend habituellement, de toute effectivité. Le Gouvernement peut être entendu comme n'étant qu'un simple comité exécutif de la première Chambre. De plus, le régime parlementaire est, on l'a vu, un gouvernement d'opinion ; c'est-à-dire que les opinions majoritaires des citoyens peuvent être mises en application par le Gouvernement. Le peuple, au gré de ses convictions, élit des députés. Une majorité parlementaire se dégage alors de façon plus ou moins évidente selon la configuration du système de partis. Et, de cette majorité parlementaire naît le Cabinet chargé, par la Chambre basse, de traduire en actes les idées exprimées dans le programme de campagne. On semble ici faire la description du régime conventionnel où les élus sont tenus, par un mandat impératif, de mettre en oeuvre les politiques désirées par les électeurs et où le Gouvernement peut à tout moment être révoqué par l'Assemblée si celle-ci s'estime infidèlement représentée par le comité exécutif. Il résulte clairement de cette description que le rapprochement avec le régime d'assemblée est tentant.

Cette assimilation entre le régime de confusion des pouvoirs et le régime parlementaire aboutit à nier la pertinence du critère de la séparation des pouvoirs. Toutefois, s'il est vrai qu'il convient de nuancer l'importance de ce critère, il faut également remarquer que le régime parlementaire ne constitue absolument pas un régime de confusion des pouvoirs. En effet, l'erreur provient d'une incompréhension du principe de la séparation des pouvoirs¹⁴¹⁸. Depuis la Révolution, ce principe est entendu de façon plus fonctionnelle qu'organique. C'est-à-dire que, depuis lors, on appréhende la séparation des pouvoirs comme l'attribution à chacun des organes d'une fonction propre. Chaque organe est véritablement spécialisé. Il apparaît évident que le régime parlementaire ne correspond nullement à une telle conception de la séparation des pouvoirs. Il est impossible de décrire ce régime comme confiant au Parlement le pouvoir législatif et au Gouvernement et au chef de l'Etat le pouvoir exécutif. Dans une telle optique, on ne peut que souscrire à l'idée selon laquelle le régime parlementaire ne constitue pas une

¹⁴¹⁸V. dans le même sens, LAUVAUX, Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris : PUF, coll. Droit fondamental, série droit politique et théorique, 1^{ère} éd., 1990, p. 139 sqq.

application de la séparation des pouvoirs. Cependant, il semble que l'on puisse donner une interprétation toute différente de ce principe de séparation des pouvoirs. L'objectif de Locke et de Montesquieu était d'assurer la liberté politique en organisant les pouvoirs de telle façon que « le pouvoir arrête le pouvoir ». Or, en distribuant un même pouvoir à des organes distincts, on arrive au même but¹⁴¹⁹. Un organe ne sera pas empêché d'agir parce qu'il ne peut s'immiscer dans le pouvoir confié à un autre organe, il le sera parce qu'il ne peut activer le pouvoir qui lui a été en partie attribué par le constituant qu'avec le concours d'un autre organe. En réalité, le régime parlementaire met en oeuvre cette conception de la séparation des pouvoirs que l'on qualifie de collaboration. Comme le note M. Alain Laquière, il s'agit d'un régime « de large distribution des grandes fonctions étatiques et de faible spécialisation des organes, ainsi que de forte interdépendance de ces derniers »¹⁴²⁰. Le rapprochement opéré avec le régime d'assemblée s'avère donc erroné en ce que le régime parlementaire ne constitue pas un régime de confusion des pouvoirs. Pour les mêmes raisons, il ne peut s'agir d'un régime de confusion au profit du Gouvernement car, même s'il bénéficie de la confiance de l'Assemblée, ce qui lui confère une très grande autorité, il ne pourra agir sans sa collaboration. Et, en définitive, le Parlement décidera du sort qu'il réserve au Cabinet qui n'appliquerait pas les principes politiques dégagés lors de la campagne électorale. Le rapprochement avec le régime présidentiel pourrait séduire car, si l'idéal de ce régime est caractérisé par une très forte indépendance entre les organes ainsi que par une grande spécialisation de ceux-ci, les Etats-Unis semblent mettre un oeuvre le type de séparation des pouvoirs sus-évoqué. Cependant, ce qui différenciera toujours régime parlementaire et régime présidentiel, c'est l'absence de responsabilité politique du Gouvernement, lequel n'existe pas, devant le Parlement.

Le système d'organisation des pouvoirs et des relations qu'ils entretiennent semble écarter toute assimilation du parlementarisme aux autres régimes. De plus, même s'il est tout à fait incontestable que le régime parlementaire est un gouvernement d'opinion, que le Parlement est lui-même représenté par le Gouvernement et que ce dernier peut être renversé à tout moment par le Parlement, l'analogie avec le régime d'assemblée est encore inexacte pour plusieurs

¹⁴¹⁹V. SERRIGNY, Denis, *Traité de droit public des français, précédé d'une introduction sur les fondements des sociétés politiques*, Paris : Joubert, t. I, 1846, p. 72 ; VAREILLES-SOMMIERES, Marie-Gabriel-André de la Brouë, *Les principes fondamentaux du droit*, Paris : Cotillon et Guillaumin, 1889, p. 228 sqq. ; KORKOUNOV, Nicolai Mikhailovich, *Cours de théorie générale du droit*, trad. J. Tchrenoff, Paris : Giard et Brière, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1903, p. 420 sqq. ; FRIEDRICH, Carl J., *La démocratie constitutionnelle*, Paris : PUF, coll. Bibliothèque de la science politique, 1^{ère} éd., 1958, p. 146 sqq.

¹⁴²⁰LAQUIÈZE, Alain, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Thèse Paris, dactyl., 1995, p. 113.

raisons. En effet, le régime parlementaire ne reconnaît nullement le mandat impératif. Les parlementaires sont élus sur un programme mais il est bien clair que les électeurs ne peuvent, d'une part, leur dicter leur conduite sur l'ensemble des votes auxquels ils participent, et, d'autre part, révoquer leurs « mandataires ». Aucun régime parlementaire ne leur reconnaît un tel pouvoir et la Constitution du 4 octobre 1958 s'inscrit dans cette ligne de conduite par son article 27. Il en résulte que les parlementaires jouissent d'une marge de liberté vis-à-vis des électeurs. Par contrecoups, le Gouvernement ne peut être entendu comme un simple instrument de mise en oeuvre de la politique dictée par le Parlement. Lui aussi bénéficie d'une certaine autonomie à l'égard du Parlement. Il peut tenter de persuader les parlementaires de l'incongruité des mesures qu'ils proposent ou de leur inopportunité et suggérer un texte, voire une politique toute en nuances par rapport à leurs idées premières. Il peut, aussi, prendre appui sur les volontés du corps électoral pour s'écarter des intentions de leurs représentants si elles-mêmes ne reflétaient pas strictement les desseins des électeurs.

Cependant, cette autonomie est toute relative car le Parlement dispose, en dernière analyse, du pouvoir de changer de Gouvernement si celui-ci s'écarte par trop de ses convictions. On pourra objecter à cette analyse la perte de substance réelle de la responsabilité gouvernementale. Peu nombreux sont, en effet, les gouvernements renversés par le Parlement dans les différents régimes parlementaires à travers le monde depuis la fin de la seconde guerre mondiale¹⁴²¹. Le soutien parlementaire d'une majorité soudée éclipse la responsabilité gouvernementale. Or, le fait majoritaire domine le système politique du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Espagne, ou de la France pour ne citer que ces quelques grands régimes parlementaires. Avec la disparition pratique de la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement, c'est le principal critère du régime parlementaire qui s'évanouit. Ne devrait-on pas réserver l'appellation de « parlementaire » aux régimes n'évoluant pas dans un système majoritaire dans la mesure où seuls ceux-ci conservent toute la réalité du procédé de responsabilité gouvernementale ? L'Italie, bien qu'évoluant vers le système majoritaire¹⁴²², la Belgique, dans une moins large mesure, ou les III^e et IV^e Républiques mériteraient donc réellement le label parlementaire tandis que les autres exemples cités, méconnaissant de fait la responsabilité gouvernementale, n'en seraient que des ersatz. On le voit, la « disparition » de ce critère n'entraîne plus l'adepte de cette idée vers l'assimilation du régime parlementaire au

¹⁴²¹ Il faut réserver ici le cas de l'Italie.

¹⁴²²V. PASQUINO, Pasquale, L'Italie vers la démocratie majoritaire, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 63 sqq.

régime d'assemblée, mais bien en sens opposé, c'est-à-dire vers le régime de confusion des pouvoirs au profit de l'exécutif. C'est dire combien les reproches faits à l'évolution du régime parlementaire sont contradictoires.

Ce nouveau rapprochement ne convainc pas plus que le précédent. D'abord, ce sont ces régimes où la responsabilité gouvernementale est sanctionnée avec virulence qui ont attiré le plus la critique de la dérive vers le régime conventionnel. De plus, il convient de remarquer que la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement n'a absolument pas disparu en droit. En serait-il autrement que le régime ne pourrait être qualifié de « parlementaire ». La « disparition » du mécanisme de la responsabilité politique évoquée ne reflète en réalité que son inutilisation sur une durée plus ou moins longue selon les régimes considérés. Certes, le Gouvernement français n'a été renversé qu'une seule fois sous la V^e République à la suite de l'adoption d'une motion de censure¹⁴²³. Cela ne signifie pas que le mécanisme ait disparu de notre régime. « Autant dire que l'arme atomique n'existe pas puisqu'elle ne sert pas », comme le relève M. Patrick Auvret¹⁴²⁴. Si le Président de la République choisit un Gouvernement en fonction des orientations politiques de l'Assemblée nationale, c'est parce que le principe de la responsabilité de celui-ci devant celle-là figure aux articles 20, 49 et 50 de la Constitution. Si le Premier ministre négocie avec quelques parlementaires d'Outre-mer ou du centre politique leur abstention sur un vote de censure, si le Cabinet transige avec le ou les groupes parlementaires dont il est issu, s'il utilise les dispositions de l'article 49, alinéa 3, ou s'il retire un projet de loi de l'ordre du jour des assemblées à la suite de l'opposition déclarée d'un grand nombre de députés, c'est bien la preuve que la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement n'a absolument pas disparu de notre ordre constitutionnel.

La responsabilité politique tout comme la séparation des pouvoirs ont pu être jugées obsolescentes dans le cadre du parlementarisme moderne. Mais, en réalité, il ne s'agit nullement d'obsolescence ; il s'agit d'une évolution de ces principes en forme beaucoup plus passive qu'active. La responsabilité est peu souvent engagée, mais son existence même explique la bonne marche du régime et la façon dont s'organisent les rapports entre les titulaires principaux des différents pouvoirs. De surcroît, on est en droit de se demander si ce principe de responsabilité n'est pas, sous l'impulsion des attentes en ce sens des citoyens, en train de

¹⁴²³Il convient, par ailleurs, de remarquer que l'adoption de cette motion de censure est antérieure à l'apparition du fait majoritaire en France. Depuis lors, la majorité a toujours soutenu le Gouvernement lors de tels votes.

¹⁴²⁴AUVRET, Patrick, *La revanche du régime parlementaire*, RDP, 1997, p. 1232.

renaître dans une forme, cette fois-ci, individuelle. Pour les citoyens la responsabilité collective ressemble trop à l'impunité. La responsabilité même ne leur suffit plus ; ils exigent des coupables. On peut regretter cette évolution, mais il est certain qu'elle anime notre société. En témoigne la recherche de coupables identifiables physiquement dans l'affaire du sang contaminé¹⁴²⁵ ou dans l'affaire Dutroux, ainsi que le développement des cas de mise en jeu, par l'exécutif lui-même, de la responsabilité individuelle des ministres¹⁴²⁶. La séparation des pouvoirs, quant à elle, ne se traduit pas dans la reconnaissance à chacun des organes d'un pouvoir spécifique, mais dans leur concours nécessaire pour agir et la faculté dont ils disposent d'empêcher l'action isolée d'un des organes ainsi que dans l'autonomie relative dont ils peuvent jouir à l'égard de leurs « mandants ». Elle aussi peut sembler prendre une nouvelle forme grâce à la recherche constante de contre-pouvoirs. Elle concourt non seulement à la répartition d'un même pouvoir entre plusieurs organes de nature distincte, mais aussi au dédoublement de l'organe en charge principalement d'un pouvoir donné. Ainsi, malgré un effacement relatif, le chef de l'Etat, dans un régime parlementaire, demeure-t-il une pièce importante et le bicamérisme, sans être nécessaire, est-il particulièrement répandu. A la question de savoir si les principes de responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement et de séparation des pouvoirs ont encore un sens, il est donc possible de répondre à leur parfaite actualité tout en s'étant adaptés aux modes de fonctionnement de la démocratie majoritaire.

Cependant, si le régime parlementaire a pu conserver ses fondements structurels grâce à leur adaptation. Il a aussi dû faire face à l'évolution de la société elle-même.

II - L'apparition d'un nouveau contexte

Depuis l'apparition en France du régime parlementaire, la société politique a considérablement évolué. Les conditions d'existence de la V^e République ne sont absolument pas identiques à celles de la Restauration ou, surtout, de la Monarchie de Juillet laquelle constitue sans conteste un véritable régime parlementaire. Même la III^e République constitue

¹⁴²⁵ V. la critique que fait M. Olivier Beaud de ce qu'il qualifie de « criminalisation de la responsabilité », laquelle constitue, selon lui, une « véritable régression du droit constitutionnel ». BEAUD, Olivier, *Le traitement constitutionnel de l'affaire du sang contaminé. Réflexions critiques sur la criminalisation de la responsabilité des ministres et sur la criminalisation du droit constitutionnel*, *RDP*, 1997, p. 995 sqq. Ceci n'a toutefois pas empêché la Commission d'instruction de renvoyer, le 17 juillet 1998, les trois anciens membres du Gouvernement concernés devant la Cour de Justice de la République.

¹⁴²⁶ V. sur ce point DEVOS-NICQ, Christelle, *La responsabilité individuelle du ministre sous la V^e République*, Thèse Lille, dactyl., 1996, passim.

un régime évoluant dans un contexte social, économique et politique profondément différent de celui de la V^e République. Or, comme le notait déjà Guizot, « les événements font les institutions »¹⁴²⁷. Trois évolutions se sont produites qui ne sont pas nécessairement apparues sous l'empire de la Constitution du 4 octobre 1958 ou qui n'ont pas forcément achevé leur évolution sous ce régime, mais qui ont, au gré de leur développement, entraîné de profondes modifications du système politique et social au sein duquel est plongé le régime de la V^e République. Il s'agit, d'une part, d'une profonde démocratisation des institutions, d'autre part, de l'accroissement de la personnalisation du pouvoir entraînant une montée en puissance de l'exécutif, et, enfin, de la généralisation de l'Etat de droit.

A) La démocratisation des institutions

Le régime parlementaire apparut en Grande-Bretagne à la suite de l'évolution des rapports de force ayant caractérisé une période allant de 1742, date où Walpole se retire, à 1835, date à laquelle Sir Robert Peel reconnaît que le Cabinet doit démissionner dès lors qu'il a perdu la confiance de la Chambre des Communes¹⁴²⁸. C'est dire que le régime parlementaire n'est nullement démocratique à l'époque. En effet, la Chambre des Lords jouit encore d'une autorité importante alors qu'elle n'est l'objet d'aucune élection. La Chambre des Communes, quant à elle, ne représente nullement l'élément démocratique idéalisé par Montesquieu car son mode de recrutement, d'une part, laisse place, à de très nombreuses inégalités, et, d'autre part, est encore réservé à une élite censitaire. Même la réforme électorale de 1832 demeure à l'observateur de la fin du XX^e siècle très insuffisante puisqu'à peine plus de 800000 personnes obtiennent, grâce à elle, le droit de suffrage. Il faudra, en réalité, attendre 1918 pour que le suffrage universel soit proclamé. De même, la Restauration et la Monarchie de Juillet instituent-elles un système censitaire avec un cens fixé à un niveau très élevé. La loi du double vote permet même aux citoyens les plus fortunés de voter deux fois.

Cette absence d'élection réellement populaire a pour conséquence une relative force des institutions aristocratiques lesquelles ne sont aucunement contrebalancées par une véritable

¹⁴²⁷GUIZOT, François, *Du gouvernement de la France depuis la Restauration et du ministère actuel*, Paris : Ladvocat, 2^e éd., 1820, p. 292 sq.

¹⁴²⁸V. sur ce point COMBES DE LESTRADE, Gaëtan, in Congrès international de droit comparé, *Le gouvernement parlementaire ; ses transformations et son fonctionnement dans les divers pays. La théorie du régime parlementaire telle qu'elle se dégage de l'évolution comparative des institutions*, Paris : LGDJ, 1905, t. II, p. 283.

légitimité populaire dont seraient investies les Chambres encore appelées basses. Ainsi, la Chambre des Lords peut-elle encore s'opposer à la Chambre des Communes et la Chambre des pairs française bénéficie-t-elle encore d'une autorité importante même si celle-ci est moindre que celle de son homologue britannique. La politique, dans le parlementarisme, est donc conçue, à l'origine, comme étant l'affaire d'une élite bien loin du gouvernement d'opinion qu'il constitue aujourd'hui¹⁴²⁹. Et, *a contrario*, l'apparition, en France, du suffrage universel direct en 1848 est envisagée comme allant de pair avec le régime présidentiel et non avec le régime parlementaire trop marqué par cet élitisme bourgeois.

Cependant, le régime parlementaire a dû faire face au mouvement de généralisation du pouvoir de suffrage ayant animé la fin du siècle dernier et la première moitié du XX^e siècle. Et, chose remarquable, il s'est parfaitement adapté à cette nouvelle situation. D'un régime où la politique est l'affaire de « clubs » plus ou moins restreints, il est devenu un gouvernement d'opinion où les opinions majoritaires dans le pays ont vocation à gouverner par la voie de représentants. Il s'agit bien d'une évolution du système ayant poussé le régime lui-même à évoluer et non pas d'un nouveau type de régime. En effet, la définition que donnait Prosper Duvergier de Hauranne du régime parlementaire demeure valable. Il estimait qu'« un ministère parlementaire, (...) c'est un ministère qui, porté au pouvoir pour y faire prévaloir une opinion qu'il représente et qu'il exprime, n'hésite pas à se retirer quand cette opinion cesse d'obtenir la majorité »¹⁴³⁰. La démocratisation progressive des institutions par la généralisation du suffrage ne remet nullement en cause cette définition ; simplement, elle en accroît la portée. Désormais, la majorité ne se comprend plus comme étant une association d'un certain nombre de parlementaires dans le but de mettre en oeuvre une politique qu'ils désirent sans que celle-ci ait nécessairement reçu l'aval des électeurs. Au contraire, il s'agit aujourd'hui pour le Gouvernement d'exprimer en actes la politique souhaitée par la majorité des électeurs lors des élections législatives et identifiée par la majorité parlementaire. Royer-Collard disait : « Nous sommes arrivés à ce degré d'énergie du gouvernement représentatif où ce n'est plus le ministère qui a la majorité, mais la majorité qui a le ministère »¹⁴³¹. Et bien, depuis la démocratisation

¹⁴²⁹Le vicomte Combes de Lestrade oppose même radicalement régime parlementaire et démocratie. COMBES DE LESTRADE, Gaëtan, *Ibid.*, p. 284.

¹⁴³⁰DUVERGIER DE HAURANNE, Prosper, *Des principes du gouvernement représentatif et de leur application*, Paris : Just Tessier, 1838, p. XXXI.

¹⁴³¹Cité par DE NESMES-DESMARETS, Robert, *Les doctrines politiques de Royer-Collard*, Thèse Montpellier : Gustave Firmin, 1908, p. 222.

des institutions, car cela est bien antérieur à la V^e République, cette majorité n'est plus celle des membres de la Chambre des députés, mais celle des électeurs.

Ce mouvement de démocratisation transcende le régime parlementaire. Ce dernier a donc dû s'adapter à ces conditions nouvelles d'existence qui ont entraîné de profondes modifications de son organisation. Né de l'évolution des rapports de force, il se modifie encore au gré de ceux-ci. Il en résulte que les institutions écartées de la légitimité populaire se sont affaiblies comme n'étant pas « touchées par la grâce » du suffrage direct. Il en est ainsi de la Chambre des Lords dont les deux *parliament acts* de 1911 et 1949 réduisent considérablement les pouvoirs. Il en est de même de la seconde chambre en France, surtout sous la IV^e République, mais aussi, dans une moindre mesure sous la V^e République. C'est aussi le cas du chef de l'Etat dans la totalité des régimes parlementaires où celui-ci n'est pas élu directement par le peuple. Monarque ou Président de la République, il est alors écarté de tout choix politique véritable et il ne doit sa possible autorité morale et son influence dans le système politique qu'à sa personnalité ou à la durée de son mandat ou la permanence de sa dignité.

De régime représentatif, le régime parlementaire s'est, en réalité, transformé en un régime semi-représentatif où les choix du peuple peuvent prévaloir¹⁴³². Ceci se traduit, on l'a vu, dans la représentation de ses idées au sein du Parlement et du Gouvernement, mais aussi dans la possibilité de chercher au sein de l'électorat la voie politique à suivre. Le peuple peut être appelé à agir afin de se substituer à ses représentants dès lors que ceux-ci en conviennent. C'est alors que la dissolution apparaît comme ce privilège du peuple afin de procéder aux choix politiques déterminants et de trancher les différends pouvant éventuellement surgir entre les divers organes. Dans les deux hypothèses, la dissolution permet de rechercher dans le peuple la voie qu'il convient de suivre. C'est pourquoi le droit de dissolution permet au gouvernement d'opinion d'être pleinement réalisé. Mais la dissolution présente aussi un caractère référendaire, voire plébiscitaire marqué. En effet, on aboutit par la dissolution au même résultat que par un référendum : dans les deux cas, il s'agit de donner la parole au peuple afin qu'il prononce son choix sur la politique qu'il convient de donner au pays. Cette évolution constatée, rien

¹⁴³²V. CHARAU, Henri, Essai sur l'évolution du système représentatif, Thèse Dijon : Darantière, 1909, p. 197 sqq. ; BEAUD, Olivier, Etat et souveraineté. Eléments pour une théorie de l'Etat, Thèse Paris, dactyl., 1989, p. 39 ; REDOR, Marie-Joëlle, *De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française 1879-1914*, Paris : Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 1992, p. 99 sqq. C'est cette démocratisation du régime représentatif qui permet à Maurice Hauriou de faire apparaître, aux côtés du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, le pouvoir de suffrage. HAURIOU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 2^e éd., 1929, rééd. CNRS, 1965, pp. 149 sq. et 350 sqq.

n'empêche alors de combiner le régime parlementaire avec le référendum. Il ne s'agit, en effet, que d'une forme plus poussée de l'intervention du peuple dans les institutions sans que soit remis en cause le principe représentatif. Si la III^e République pouvait encore rejeter systématiquement toute idée référendaire¹⁴³³, la IV^e la reconnut avec suspicion avant que la V^e République la consacre définitivement. Même la Grande-Bretagne connaît cette évolution démocratique plus achevée puisque tant la construction européenne que la reconnaissance d'une plus grande autonomie à ses composantes a pu s'opérer par cette voie. Aujourd'hui, la quasi-totalité des régimes parlementaires pratiquent le référendum ; seuls la Belgique et les Pays-Bas échappent encore à la généralisation de l'institution référendaire par tradition ainsi que l'Allemagne par crainte du passé.

Les craintes à l'égard de ce mécanisme sont doubles même si elles concourent au même résultat : la disparition plus ou moins prononcée du régime parlementaire. La première crainte consiste en ce que le référendum détruirait le caractère représentatif du parlementarisme. Cette crainte ne doit pas être sous-estimée ; une banalisation du recours au référendum aurait inévitablement une telle conséquence. Mais, jusqu'à présent, dans aucun de ces régimes, cette banalisation ne s'est produite et le référendum a même souvent été enfermé dans d'étroites conditions de réalisation. De plus, il est impossible de négliger cette évolution de la société qui a transformé les régimes parlementaires en régimes semi-représentatifs. Mieux vaut donc la maîtriser, l'encadrer afin qu'elle ne se développe par trop, plutôt que d'ignorer cette évolution, ce qui aurait très certainement pour effet une désaffection totale des citoyens pour les affaires du pays qui serait bien plus grave encore.

La seconde crainte que provoque le procédé référendaire est liée au passé. La dérive plébiscitaire des référendums sous la République de Weimar ou les empires napoléoniens suscite l'appréhension d'une déviance autoritaire du régime accompagnée d'une montée en puissance de l'exécutif. Une fois encore, ces angoisses sont justifiées. Néanmoins, il demeure possible d'encadrer très strictement le référendum afin d'en éviter les potentialités de survenance. C'est désormais sur ces bases d'organisation d'une limitation du recours au référendum qui doit reposer le régime parlementaire et non plus sur son rejet absolu. En effet, c'est cette limitation juridique du référendum qui préservera le régime parlementaire contre les

¹⁴³³V. à ce sujet les critiques adressées par Adhémar Esmein au régime semi-représentatif. Il oppose de façon radicale ce régime et le régime représentatif. ESMEIN, Adhémar, Deux formes de gouvernement, *RDP*, 1894, t. 1, p. 15 sqq.

risques qu'il contient en germes. En revanche, le procédé référendaire s'accompagnera inéluctablement d'une sorte de « bain de jouvence » pour celui qui pose la question au peuple, ce qui entraînera une certaine personnalisation du pouvoir. Mais, cette dernière est déjà l'une des caractéristiques les plus éclatantes de l'évolution du régime parlementaire.

B) La personnalisation et la personnification du pouvoir

Cette personnalisation du pouvoir est perceptible à deux degrés distincts. En effet, celle-ci peut caractériser essentiellement les régimes où le chef de l'Etat est élu au suffrage universel direct. Mais, en réalité, elle affecte l'ensemble des régimes parlementaires.

Lorsque le chef de l'Etat est élu directement par le peuple, il jouit d'une légitimité extrêmement importante, bien plus grande que ne l'est celle des monarques héritant du pouvoir par leur naissance. Or, le régime parlementaire est né dans le cadre monarchique. Il s'est adapté à la France également sous la Monarchie. La question de sa compatibilité avec la République fut vite réglée car il est bien évident que les conditions d'existence du régime parlementaire (responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement, irresponsabilité du chef de l'Etat, droit d'entrée et de parole des ministres au sein des Chambres et droit d'initiative des lois partagé) peuvent tout aussi aisément être présentes dans une République que dans une Monarchie. Cependant, les Républiques ayant les premières adopté le régime parlementaire étaient toutes dotées d'un Président de la République élu de façon indirecte. L'irresponsabilité du chef de l'Etat était donc facilement transposable à la République. La question peut sembler plus délicate dès lors que le Président est élu directement par le peuple.

En effet, le premier responsable de l'exécutif se trouve alors disposer d'une légitimité populaire considérable, au moins égale à celle des députés. Il peut donc profiter de cette légitimité pour asseoir son influence, voire son pouvoir, sur le jeu politique. Le rapport de force risque d'être à son avantage au détriment des autres acteurs du jeu politique. Son irresponsabilité elle-même risque de n'être qu'illusoire. Irresponsable devant le Parlement, il peut entrevoir une responsabilité directe devant les électeurs justifiant à ses yeux qu'une plus large part de la direction des affaires du pays lui incombe¹⁴³⁴. Or, si cette irresponsabilité

¹⁴³⁴Mac-Mahon, bien qu'élu au suffrage indirect, avait entrevu une telle responsabilité directe devant le corps électoral. Cependant, la Chambre des députés, avec l'appui des électeurs, a pu s'opposer à cette conception de la fonction présidentielle et la « Constitution Grévy » mit un terme à cette idée. Si le risque de voir la responsabilité

politique du chef de l'Etat disparaît, c'est l'une des conditions du régime parlementaire qui est bafouée. Le régime, de parlementaire, dérive vers le césarisme.

Pourtant, six régimes parlementaires ont choisi, à la suite de la République de Weimar, d'élire un Président de la République au suffrage direct. Il s'agit de l'Autriche, de la Finlande, de la France, de l'Irlande, de l'Islande et du Portugal. De ce fait, ils furent parfois qualifiés de « régimes semi-présidentiels » plutôt que de « parlementaires » malgré la faible teneur de cette nouvelle typologie.

Ce choix a été opéré afin de mettre un terme aux dérives conventionnelles que connurent un certain nombre de régimes parlementaires. Il s'agissait de contrebalancer le pouvoir d'une assemblée se considérant comme étant souveraine du fait de son origine populaire. Un Président de la République élu par les assemblées ne peut absolument pas s'affranchir de ses électeurs et lui demeure soumis en fait. Il aurait sans doute fallu conserver le principe de l'élection indirecte du chef de l'Etat tout en élargissant de façon considérable son assise électorale. Cela aurait sans doute permis d'adopter la voie étroite du pur régime parlementaire tout en évitant les dérives confusionnelles ou césaristes. C'était le but poursuivi par Michel Debré, c'était l'objet de l'article 6 de la Constitution du 4 octobre 1958, mais le Général de Gaulle y mit un terme par la révision constitutionnelle du 6 novembre 1962.

Toutefois, force est de constater qu'il est aujourd'hui extrêmement difficile de confier, dans le cadre d'une République, la fonction de chef de l'Etat sans que le peuple y soit directement associé. Il est tout à fait indiscutable que le mouvement de démocratisation des institutions a incroyablement modifié le rôle politique du peuple et qu'il lui est insupportable d'être écarté du choix des principaux organes dirigeants du pays. Les trois Républiques (Allemagne, Grèce et Italie) élisant toujours le chef de l'Etat au suffrage indirect ont toutes été meurtries par une dictature ayant profondément marqué tant les esprits que les institutions. C'est donc, en réalité, principalement, pour des raisons historiques et psychologiques que ces régimes ont conservé l'élection au suffrage indirect et rien n'assure qu'ils ne prennent pas un jour la voie de l'élection directe¹⁴³⁵.

du Président de la République engagée existe, alors qu'il n'est pas élu directement par le peuple, force est de reconnaître que ce risque est multiplié dès lors qu'il est élu au suffrage universel direct.

¹⁴³⁵V. sur ce point PASQUINO, Pasquale, L'Italie vers la démocratie majoritaire, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 63 sqq. Notons que, s'agissant de l'Allemagne, le Chancelier est, lui, quasiment élu par le peuple directement.

Ce mouvement tendant à faire élire le chef de l'Etat au suffrage universel direct dénote une évolution du régime parlementaire vers la personnalisation et même la personnification du pouvoir¹⁴³⁶. Cette évolution, très largement accentuée voire provoquée par les médias télévisuels, ne concerne pas seulement le Président de la République, mais aussi le chef du Gouvernement.

Le régime parlementaire repose, notamment, sur la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement. Le Cabinet constitue un organe homogène et solidaire. Cependant, comme le note Léon Blum, à tout travail il faut une direction, un chef¹⁴³⁷. C'est ainsi qu'est apparue la fonction de chef du Gouvernement. Walpole en fut le premier titulaire outre-Manche et Talleyrand en reçut la responsabilité par une ordonnance du 9 juillet 1815¹⁴³⁸. Or, dans un système majoritaire, dont le meilleur exemple est le Royaume-Uni, le leader du parti majoritaire devient tout naturellement Premier ministre. Lorsque les électeurs sont convoqués pour des élections à la Chambre des Communes, ils savent par avance qui sera Premier ministre en cas de victoire des travaillistes ou des conservateurs. Ils forment même leur choix en fonction de la personnalité des leaders. Se produit donc une réelle personnalisation et, là encore, une personnification du pouvoir. Cette évolution constitue une tendance lourde du régime parlementaire. Elle n'affecte pas que le Royaume-Uni ; l'Allemagne ou l'Espagne en constituent d'autres exemples. L'Etat d'Israël est même allé plus loin, puisque le chef du Gouvernement y est élu directement par le peuple lors d'une élection distincte des élections législatives.

Le régime français ne se distingue pas du régime britannique. Certes, le plus grand nombre de partis d'importance non négligeable peut permettre de penser qu'une plus grande incertitude pèse sur la personnalité de celui qui sera appelé par le Président de la République à

l'élection du Président de la République au suffrage indirect, elle laisse place aux entités fédérées, ce qui assure une participation des Länder au pouvoir exécutif fédéral.

¹⁴³⁶ Ce mouvement n'est pas propre aux Républiques. En Espagne, le Roi a réussi à personnifier à la fois l'unité de la Nation espagnole et la démocratie retrouvée. Il jouit, d'ailleurs, d'une popularité sans commune mesure avec celle des leaders politiques.

¹⁴³⁷ BLUM, Léon, *La réforme gouvernementale*, Paris : Grasset, 1936, p. 27 sq.

¹⁴³⁸ MARX, Pierre, *L'évolution du régime représentatif vers le régime parlementaire de 1814 à 1816*, Thèse Paris : Arthur Rousseau, 1929, p. 126. En revanche, c'est Richelieu qui, le premier, porta le titre de Président du Conseil. V. LASCORBE, Michel, *Droit constitutionnel de la V^e République*, Paris : L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 5^e éd., 1997, p. 67.

exercer les fonctions de Premier ministre ; mais leur intégration dans une logique bipolaire nuance très fortement cette hypothèse. Lors des vingt dernières années de la V^e République, le Premier ministre choisi consécutivement à des élections législatives s'est toujours imposé de façon naturelle. Ainsi, M. Raymond Barre, en qualité de Premier ministre en exercice est-il renommé après avoir mené la campagne. MM. Pierre Mauroy et Michel Rocard constituaient les candidats incontournables pour le Président de la République qui certes, juridiquement comme politiquement pouvait porter son choix sur une autre personnalité, mais ne le fit pas. Enfin, MM. Jacques Chirac, Edouard Balladur¹⁴³⁹ et Lionel Jospin, leaders des partis opposés à celui du Président de la République, bénéficiaient d'une investiture quasi-populaire. On le voit la personnalisation du pouvoir gouvernemental touche également la France. Les élections législatives de 1997 sont particulièrement éclairantes à ce sujet. En effet, plus que pour toute autre élection, il paraissait impossible que le Président de la République choisisse quelqu'un d'autre que M. Lionel Jospin. Ce dernier, déjà concurrent de M. Jacques Chirac lors de l'élection présidentielle de 1995, avait su s'imposer au sein même de la coalition des partis de gauche comme étant le seul et unique candidat possible à la fonction de Premier ministre. On peut parler, à cet égard, d'une véritable « britannisation » des institutions françaises. Comme le note M. Jean-Claude Colliard, l'élection présidentielle de 1995 n'a pas eu seulement pour fonction de sélectionner le futur Président de la République, elle a aussi entraîné la détermination du leader de l'opposition¹⁴⁴⁰.

On peut regretter le fait que le pouvoir se soit peu à peu personnalisé et personnifié. Il s'agit, en effet, pour le Parlement, organe collectif, d'un handicap particulièrement important surtout à l'heure de la télévision tandis que Président de la République et Premier ministre ont pu très aisément en bénéficier. Mais, ce mouvement semble largement irréversible tant est forte l'aspiration des citoyens à choisir leurs chefs. De plus, cette tendance caractérise l'ensemble des régimes parlementaires, si bien que l'on peut en faire l'une des conditions nouvelles auxquelles le régime parlementaire doit s'adapter. Il s'agit même, sans aucun doute, du principal obstacle à un retour en arrière, à un retour au parlementarisme classique. Cette évolution est indubitable, la nier serait méconnaître les interactions entre la société et les régimes politiques.

¹⁴³⁹M. Edouard Balladur n'était pas à proprement parler le leader de la droite parlementaire, mais il s'agissait du candidat au poste de Premier ministre avancé par M. Jacques Chirac, leader véritable, du fait de son propre désistement.

¹⁴⁴⁰COLLIARD, Jean-Claude, La singularité française, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 48 sqq.

Un dernier élément a considérablement tendu à modifier en profondeur le régime parlementaire, il s'agit de la soif des citoyens pour les libertés et la garantie de leurs droits.

C) Le développement de l'Etat de droit

La reconnaissance en 1789 de droits politiques aux citoyens relevait davantage de la pétition de principes que de l'assurance d'une protection véritable des citoyens contre les abus du pouvoir. C'est avec l'accroissement des activités des hommes au sein de l'Etat que leur besoin de protection s'est fait plus important. Toutefois, les lois constitutionnelles de 1875 étaient peu prolixes. Elles ne contenaient en réalité aucune déclaration de droits. Quelques grandes lois de la III^e République ont alors protégé la liberté d'association ou le droit syndical par exemple, mais il ne s'agissait que de lois dont la mutabilité est plus grande que celle des constitutions dans les pays à constitution rigide. La seconde guerre mondiale laissera place à une nouvelle approche des droits de l'homme, une approche plus sociale et économique que politique, comme en témoigne le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Il ne nous appartient pas de déterminer si ce mouvement marquant un désir plus grand de protection des individus, de garantie de leurs droits, est justifié ou non. Il ne nous appartient pas plus de nous interroger sur les raisons qui expliquent ce sentiment. Il convient simplement de constater que les sociétés politiques contemporaines ressentent ce désir et que cela influe sensiblement sur l'organisation des pouvoirs. Ce besoin de protection explique le développement considérable des mécanismes de limitation du pouvoir par la Constitution. Nombreux sont désormais les régimes parlementaires dotés d'une juridiction constitutionnelle spécifique et lorsque tel n'est pas le cas, les juridictions ordinaires peuvent arrêter les initiatives intempestives du pouvoir. Ce mouvement n'est donc absolument pas propre à la France. Le Conseil constitutionnel ne constitue aucunement une exception. Parfois, même, au regard des autres juridictions constitutionnelles européennes, sa jurisprudence reste en retrait en matière de protection des droits de l'homme alors qu'elle peut nous sembler particulièrement exigeante.

Le développement de cette justice constitutionnelle n'est pas sans conséquence sur l'organisation des régimes. Par principe, en effet, avant que ne soit mis en place un contrôle de constitutionnalité des lois, seuls les actes de l'exécutif pouvaient être déférés au juge et encourir une censure de sa part. Au contraire, les actes du pouvoir législatif étaient protégés par une

immunité dès qu'ils étaient votés. Dès lors, les Parlements pouvaient très aisément se considérer souverains alors qu'ils ne l'étaient aucunement, car, de fait, leurs décisions étaient insusceptibles de recours. Désormais, le juge constitutionnel peut censurer les actes du Parlement, notamment les lois votées par lui. On a donc l'impression que la crainte de l'absolutisme s'est déplacée du Gouvernement ou du chef de l'Etat vers le Parlement. On a le sentiment que le Parlement s'est trouvé limité dans ses possibilités d'action alors qu'il ne l'était pas précédemment. En réalité, ce sentiment, on l'a vu, est très largement infondé et c'est bien surtout le Gouvernement, principal initiateur des lois dans le cadre du parlementarisme, qui se voit censurer plutôt que le Parlement. De surcroît, le juge constitutionnel a pour fonction de faire respecter la Constitution, socle fondateur de l'Etat et du régime. Etant la norme fondamentale, il est tout à fait logique que son autorité soit enfin respectée, d'autant plus que, suivant les aspirations du peuple, elle est de plus en plus souvent approuvée directement par lui. En conséquence, on est en droit de se demander si l'essor de cette justice constitutionnelle ne concourt pas à la rénovation de la séparation des pouvoirs. Elle intervient de façon croissante dans la politique et ses décisions permettent d'arrêter les élans du pôle majoritaire. Désormais, la justice constitutionnelle constitue un véritable contre-pouvoir, au même titre que l'opposition et éventuellement, le chef de l'Etat et la seconde Chambre. Plus généralement, sans même assimiler les Cours constitutionnelles à des juridictions, on constate que le pouvoir judiciaire, politiquement nul au sens où l'entendait Montesquieu, est de plus en plus présent dans le monde politique. Les juridictions financières, les tribunaux de l'ordre administratif, ceux de l'ordre judiciaire, la Cour de Justice de la République rendent de nombreuses décisions ayant des influences sur les acteurs du jeu politique. Partant, c'est l'ensemble de l'autorité judiciaire qui tend à devenir, ou à redevenir, un nouveau contre-pouvoir.

Le développement de l'Etat de droit constitue, comme la personnalisation croissante du pouvoir et la démocratisation des institutions, un facteur inéluctable de l'évolution actuelle des sociétés humaines. La société évolue sans cesse. Or, le régime parlementaire étant lui-même une construction pratique et non théorique, il évolue lui-aussi. Il fallait bien prendre garde à choisir comme outil d'analyse, comme référence, le régime parlementaire tel qu'il existe en cette fin de XX^e siècle et non tel qu'il s'est adapté en France dans le premier tiers du XIX^e siècle. Dans le cas contraire, le raisonnement eût été faussé.

C'est donc dans ce cadre nouveau que devait être apprécié le « déclin du Parlement ». En effet, comme le relève Georges Burdeau, « il faut se méfier des jugements péremptoires qui

proclament le déclin d'une institution ou d'une entreprise humaine. Dans la plupart des cas, ce constat de déchéance ne fait que révéler l'inaptitude de celui qui le prononce à saisir la portée d'une évolution. Pour lui tout ce qui change décline parce qu'il évalue le changement par rapport à un schéma intellectuel subjectivement conçu pour exprimer l'idée d'une perfection »¹⁴⁴¹.

III - L'adaptation du Parlement à cette évolution

Il apparaît à la suite de cette analyse, laquelle s'est inscrite dans cette évolution, que, sur de très nombreux points pour lesquels on avait pu conclure au déclin du Parlement, le Parlement de la V^e République ne dispose d'une situation ou de prérogatives aucunement distinctes de celles qui pourraient être les siennes dans le cadre d'un régime parlementaire « théorique » adapté à la société nouvelle. Parfois, le régime parlementaire idéal reconnaît de puissants pouvoirs au Parlement et le Parlement de la V^e République en dispose. Dans d'autres cas, les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat de la V^e République détiennent, au contraire peu de pouvoirs, mais, le plus souvent, c'est également ainsi qu'est conçu le régime parlementaire « théorique ». Il est alors impossible de conclure au déclin puisque le Parlement issu de la Constitution du 4 octobre 1958 demeure dans les limites tracées par le parlementarisme.

Ainsi, s'agissant des importants pouvoirs dont dispose le Parlement, l'Assemblée nationale est à l'origine de la formation du *contrat de majorité*. Elle peut donc décider, si elle ne s'estime plus bien servie par le Gouvernement, de congédier ce dernier. Les parlementaires des deux Chambres jouissent du droit d'initiative des lois et du droit d'amendement. La loi, contrairement à ce que l'on avait pu croire en 1958, a toujours compétence pour régir potentiellement tous les domaines d'activité. Elle est, de fait, presque omnisciente, même si le Gouvernement a la faculté de l'arrêter. Les Chambres peuvent écouter les ministres quand elles le désirent puisque ceux-ci ont droit d'entrée et de parole au sein du Parlement. C'est encore elles qui votent les différentes lois de finances sans lesquelles toute politique est rendue impossible. Enfin, l'Assemblée nationale dispose d'une réelle supériorité sur le Sénat, prééminence en parfaite harmonie avec l'évolution démocratique du régime parlementaire idéal. On conviendra qu'il s'agit là de l'essentiel. C'est dire combien le Parlement de la V^e

¹⁴⁴¹BURDEAU, Georges, Le déclin de la loi, *Archives de la philosophie du droit*, 1963, p. 35.

République demeure un point de passage obligé et un organe très influent au sein du système politique.

Certes, parfois, ses attributions peuvent aussi paraître limitées. Ainsi, par exemple, la censure du Gouvernement ne peut-elle intervenir que dans le respect de certaines formalités. De même, les parlementaires ne disposent-ils pas du pouvoir d'initiative en matière financière et leurs amendements doivent-ils être en rapport avec le texte objet des amendements. Au contraire, le Gouvernement semble bénéficier d'un traitement de faveur puisque l'immense majorité des lois émane de ses projets et que ceux-ci sont protégés par une immunité temporaire jusqu'à leur examen en séance publique. Même la dissolution par le Président de la République n'est entourée d'aucune véritable contrainte, ce qui place une épée de Damoclès au-dessus de la tête de l'Assemblée nationale. Un tel constat semble accablant. Pourtant, la limitation des pouvoirs parlementaires et la reconnaissance d'un certain nombre de prérogatives au Gouvernement ne sont pas incompatibles avec le régime parlementaire. Au contraire, même, ils en constituent l'un des caractères. Le régime parlementaire ne suppose aucunement que le Parlement puisse tout faire sans aucune limite et que le Gouvernement lui soit complètement subordonné. Il s'agit là de la description du régime d'assemblée. Nous avons vu, au contraire, que le parlementarisme repose sur des équilibres et une modération des pouvoirs et que le Gouvernement y jouit d'une relative autonomie grâce à la responsabilité qu'il assume. On ne peut donc pas conclure au déclin du Parlement de la V^e République dès lors que celui-ci reste dans les limites de ce que lui reconnaît la « théorie » du régime parlementaire.

Cependant, le constat doit éviter l'angélisme. Sur un certain nombre de points, en effet, les constituants de 1958 ou les acteurs de la vie politique se sont écartés de ces prescriptions théoriques afin d'affaiblir, consciemment ou non, les pouvoirs du Parlement. Ainsi en est-il, par exemple, de l'absence de formation explicite du *contrat de majorité*, de l'attitude tant du Président de la République que des parlementaires à l'égard du référendum, ou de la limitation drastique du nombre des commissions permanentes. Parfois, une révision de la Constitution serait nécessaire afin de reconnaître une plus grande place au Parlement ou de plus amples pouvoirs. La révision constitutionnelle du 4 août 1995, en réservant une partie de l'ordre du jour aux assemblées a ainsi permis d'accroître l'importance des propositions de lois et de revitaliser les initiatives des parlementaires. Surtout, elle a cassé l'habitude prise tant par les parlementaires que par les membres du Gouvernement de considérer l'ordre du jour prioritaire comme étant un ordre du jour monopolisé. En effet, dans bien des cas, c'est plus le

comportement des acteurs du jeu institutionnel que les règles constitutionnelles ou législatives qui nuit au Parlement. Quelquefois, le Gouvernement se comporte vis-à-vis du Parlement « comme un soudard avec une fille d'auberge » selon l'expression imagée de M. Philippe Séguin¹⁴⁴² ; il abuse de ses prérogatives, déjà importantes, en violation de l'esprit du régime parlementaire. Il serait alors aisé de rétablir le Parlement dans ses droits en ayant plus d'égards pour la représentation nationale.

Cette revalorisation par la « politesse républicaine » n'est pas la moindre. En effet, le Parlement n'a pas su s'adapter à la rapidité croissante de la vie sociale. Désormais l'action politique se doit d'être rapide et efficace. Les longs débats, parfois stériles, de la III^e République ne seraient plus acceptés de nos jours par les citoyens. Le régime parlementaire, pour survivre, a évolué dans le sens du pragmatisme et de l'efficacité. La rationalisation du régime parlementaire, ce n'est pas seulement rendre plus délicate la mise en oeuvre de la responsabilité du Gouvernement, c'est aussi faire la démarche de rendre efficaces les moyens de parvenir à la prise de décision politique. Le parlementarisme actuel ne peut plus « se payer le luxe » de l'inefficacité. Or, cette recherche d'efficacité favorise nettement l'exécutif car, en définitive, c'est un homme seul, Président de la République ou Premier ministre selon les cas, qui, par son arbitrage, arrêtera un choix. Au contraire, le débat parlementaire laisse la parole à près de neuf cents parlementaires et la décision qui en résulte est, par nature, collective. L'exigence de rapidité, et, par voie de conséquence, d'efficacité, ne doit pas occulter la discussion, le dialogue qui constitue la base de la démocratie. Ne pas profiter de la nécessité de parvenir à un texte dans les plus brefs délais constitue une gageure pour les membres de l'exécutif. Mais, pour que le Parlement, symbole de la démocratie, puisse réellement conserver son influence et ses prérogatives, il est nécessaire de concilier les principes d'action et de discussion. Pour cela, il faut que les acteurs institutionnels témoignent de la compréhension envers le principe qui anime leur interlocuteur.

Jusqu'à présent, ce sentiment n'est pas suffisamment partagé pour que l'on puisse conclure à la parfaite harmonie du système politique français et, de fait, à l'absence totale de déclin du Parlement. Les parlementaires n'ont pas complètement intégré ces exigences d'efficacité et de rapidité. Il n'ont pas su non plus faire face à la personnalisation de la politique que les médias ont encouragée pour obtenir instantanément les informations souhaitées.

¹⁴⁴²V. *Le Monde*, 20 décembre 1997, p. 8.

Comme le constate Léo Hamon, « le style même des assemblées n'est pas celui qui s'impose pour crever l'écran »¹⁴⁴³. Dès lors, les parlementaires ont souvent été informés des intentions du Gouvernement en lisant la presse ou en regardant le journal télévisé¹⁴⁴⁴. Peu importante pour les pouvoirs du Parlement qui, de toute façon devra toujours donner son approbation à la politique menée, cette attitude n'en témoigne pas moins un réel dédain pour l'activité parlementaire et sa symbolique est, quant à elle, éclatante. Il est étonnant que l'on ait si fortement assimilé cette attitude que l'on en arrive à saluer celle de M. Lionel Jospin prononçant au Parlement une déclaration sur les minimas sociaux avant qu'il ne soit présent sur un plateau de télévision à ce sujet¹⁴⁴⁵. Une modification en profondeur des comportements serait, on le voit, aisée ; elle est, en tout cas, absolument nécessaire car ils nourrissent un antiparlementarisme toujours latent dans notre pays. Joseph-Barthélemy écrivait : « Nos pères ont fait des révolutions pour avoir la démocratie représentative, on est à se demander aujourd'hui qui verserait son sang pour conserver des Chambres, des députés, des sénateurs. La foi s'en va ; elle est morte »¹⁴⁴⁶. Pour éviter cela, un sursaut est indispensable.

Ce sursaut doit provenir des membres du Gouvernement et de leurs cabinets afin qu'ils adaptent leur attitude au caractère parlementaire du régime. Mais, il doit aussi émaner des parlementaires, lesquels doivent réagir afin d'assurer réellement leur rôle et de s'adapter à la complexité de la société d'aujourd'hui. Le Parlement a dû faire face à la multiplication des activités de l'Etat ainsi qu'à leur plus grande technicité. Le développement des télécommunications, du nucléaire civil et militaire, de l'informatique ou de la bioéthique ont constitué pour les parlementaires des champs d'étude particulièrement délicats. Pour légiférer en ces matières, il a fallu d'abord comprendre les enjeux et les implications de ces activités. Le défi a été, en partie, relevé par le Parlement français avec la création de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, mais il est bien évident qu'en ces matières, les parlementaires sont en position de faiblesse par rapport aux experts dont s'entoure le Gouvernement. Il faut donc encourager les initiatives tendant à ce que le Parlement fasse

¹⁴⁴³HAMON, Léo, *Une République présidentielle ? Institutions et vie politique de la France actuelle*, Paris : Bordas, coll. Etudes, 1975, t. II, p. 205.

¹⁴⁴⁴V. par exemple, MAZEAUD, Pierre, Le Parlement et ses « adversaires », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 120 ; MAOUT, Jean-Charles, et MUZELLE, Raymond, *Le Parlement sous la V^e République*, Paris : Armand Colin, coll. U., 1971, p. 89.

¹⁴⁴⁵V. *Le Monde*, 22 janvier 1998, p. 8.

¹⁴⁴⁶JOSEPH-BARTHELEMY, *La crise de la démocratie représentative, Rapport fait à l'Institut international de droit public*, Paris : Giard, 1928, p. 6.

appel à des spécialistes indépendants pour se forger une information à la fois fiable et complète sur des problèmes complexes.

Toutefois, si les quelques faiblesses du Parlement évoquées ci-dessus semblent presque bénignes tant il est simple de les balayer, il en est une qu'il sera difficile d'écarter : l'absence d'appréhension par les parlementaires de l'importance de leur activité de contrôle.

Les constituants de 1958 voulaient restaurer le régime parlementaire tout en donnant au Gouvernement les moyens de mettre en oeuvre la politique qu'il a déterminée. La restauration de l'autorité gouvernementale passait, à leurs yeux, par la protection constitutionnelle des prérogatives dont dispose le Gouvernement dans le cadre du régime parlementaire. En effet, les premières années de la V^e République sont marquées par une certaine inorganisation des partis politiques ainsi que par leur éclatement à l'image de ce qui se passait sous la République précédente. Dans ces conditions, il paraissait difficile de permettre au Gouvernement la réalisation de ses objectifs. L'absence d'une majorité stable, soudée au Gouvernement risquait de reproduire l'instabilité gouvernementale et l'incapacité à agir dans laquelle il se trouvait sous la IV^e République. C'est pourquoi, le Cabinet fut protégé constitutionnellement contre cette absence de majorité de soutien.

Ainsi, par exemple, l'article 48 de la Constitution réserve-t-il l'ordre du jour prioritaire aux projets du Gouvernement ou aux propositions de lois qu'il a acceptées. De même, l'article 47 fixe-t-il un délai maximum d'examen par les assemblées du projet de loi de finances et l'article 43 protège-t-il les projets de lois ordinaires jusqu'à la séance publique. De telles prescriptions auraient été inutiles si le Parlement français avait été composé de deux grands partis bien structurés comme la Chambre des Communes. Le constituant s'est simplement substitué au jeu politique pour assurer la place habituelle du Gouvernement dans le cadre du régime parlementaire¹⁴⁴⁷. Mais, la logique bipolaire a fini par l'emporter et les partis se sont positionnés, après 1962, en fonction de cette logique. Comme le note M. Pierre Avril : « L'ironie du sort a voulu que la majorité parlementaire fut bientôt donnée par surcroît »¹⁴⁴⁸.

¹⁴⁴⁷V. HAMON, Léo, Quand les assemblées parlementaires ont des juges. Quelques réflexions sur l'équilibre constitutionnel de 1959, *D.*, 1959, Chr., p. 260 ; CHEROT, Jean-Yves, *Le comportement parlementaire*, Paris : Economica, coll. Politique comparée, 1984, p. 176.

¹⁴⁴⁸AVRIL, Pierre, *Les Français et leur Parlement*, Tournai : Casterman, coll. P.H., 1972, p. 73 sq.

Dès lors que le Gouvernement est soutenu par une majorité ferme et solide, la réalité du contrôle pesant sur le Cabinet s'avère problématique. C'est l'un des problèmes posés par l'organisation même du régime parlementaire. En effet, il semble difficilement envisageable que la majorité parlementaire sanctionne le Gouvernement qu'elle soutient. Parfois, même la simple critique est perçue comme étant une véritable trahison par les ministres et les cadres dirigeants du parti et lorsque l'esprit critique disparaît, c'est le contrôle parlementaire lui-même qui en souffre. C'est de ce point de vue que l'on peut surtout parler de déclin du Parlement sous la V^e République car les parlementaires n'ont pas suffisamment intériorisé l'importance de leur fonction de contrôle. Cette fonction est particulièrement mal organisée par la Constitution du 4 octobre 1958 et l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958. Le contrôle par la majorité parlementaire étant inefficace, voire évanescent, il convient de rechercher d'autres contrepoids au pouvoir gouvernemental¹⁴⁴⁹.

Ces contrepoids, on pourrait les trouver dans l'institution du Conseil constitutionnel ou dans la personne du Président de la République en période de cohabitation, mais le seul contrepoids qui soit à la fois politique et constant est celui de l'opposition parlementaire. Or, en ce domaine, la France est très en retard. L'absence quasi-totale de statut de l'opposition depuis de très nombreuses années a eu pour conséquence la perte de tout esprit de recherche de consensus, l'absence d'écoute des critiques de l'opposition et, d'un autre côté, l'absence de toute démarche constructive de la part de l'opposition. Les convictions strictement partisans ont anéanti, plus que dans tout autre pays, l'esprit critique et l'objectivité. Les régimes britanniques et allemands laissent, eux aussi, une très grande liberté au Gouvernement. Pourtant, il n'est jamais fait état d'un quelconque déclin du Parlement dans leur pays car, justement, l'opposition y jouit d'une place incomparablement supérieure à celle dont elle dispose en France¹⁴⁵⁰.

Le déclin du Parlement sous la V^e République résulte donc bien plus du comportement des acteurs du système politique que des prescriptions constitutionnelles, lesquelles demeurent, généralement, dans les limites de ce que doit être un Parlement dans le cadre du régime

¹⁴⁴⁹V. BELORGEY, *Le Parlement à refaire*, Paris : Gallimard, coll. Le débat, 1991, p. 141.

¹⁴⁵⁰Sur l'esprit de consensus propre à l'Allemagne, V. LE DIVELLE, Armel, La variante allemande, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 40 sqq.

parlementaire. L'image des parlementaires dans l'opinion n'est pas bonne¹⁴⁵¹. Elle ne peut s'améliorer que par la prise de conscience de l'importance de leur rôle et un meilleur comportement de la part de tous. Il est caractéristique que les députés réclament la suppression de la seconde séance de questions au Gouvernement car elle renvoie d'eux une image négative¹⁴⁵². Ils préfèrent donc se priver d'un moyen de contrôle, certes imparfait, de l'action gouvernementale plutôt que de s'interroger sur les causes réelles de la désaffection des citoyens pour la politique et les parlementaires. Le principal problème rencontré par le Parlement n'est absolument pas un défaut de pouvoir, c'est, avant tout, un défaut de volonté. Déjà, le 23 juin 1939, dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution n° 5948 qu'il avait déposé à la Chambre des députés, Paul Lambin écrivait à propos du Parlement : « Il peut beaucoup, il peut tout. Mais il lui faut vouloir »¹⁴⁵³.

¹⁴⁵¹CAMBY, Jean-Pierre, et SERVENT, Pierre, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris : Montchrestien, coll. Clefs / Politique, 3^e éd., 1997, p. 21.

¹⁴⁵²V. *JO, Doc. AN*, n° 756, 4 mars 1998, p. 24 sqq.

¹⁴⁵³Cité par LAMBIN, Paul, *Pour une réforme profonde du Parlement et une démocratie réelle*, sl. : La pensée universelle, 1972, p. 96.

ANNEXES

1. Participations du Premier ministre aux séances de l'Assemblée nationale.
2. Répartition des propositions de lois selon l'origine partisane.
3. Répartition des questions selon l'origine partisane.
4. Pétitions enregistrées à l'Assemblée nationale depuis 1978.
5. Questions parlementaires relatives au retard d'application des lois.
6. Propositions de lois déclarées irrecevables à l'Assemblée nationale au titre de l'article 40 de la Constitution

Annexe 1

Séances de l'Assemblée nationale auxquelles a participé le Premier ministre, en dehors des séances de questions au Gouvernement

	Débats législatifs	Autres débats	Motions de censure	Allocutions de fin de session
M. DEBRE (1959-1962)	45	19	2	2
G. POMPIDOU (1962-1968)	22	11	9	-
J. CHABAN- DELMAS (1969-1972)	2	3	-	1
P. MESSMER (1972-1974)	3	5	2	2
J. CHIRAC (1974-1976)	13	2	2	4
R. BARRE (1976-1981)	13	10	10	8
P. MAUROY (1981-1984)	10	9	9	2
L. FABIUS (1984-1986)	5	1	1	-
J. CHIRAC (1986-1988)	10	4	7	-
M. ROCARD (1988-1991)	23	6	10	-
E. CRESSON (1991-1992)	10	2	4	-
P. BEREGOVOY (1992-1993)	5	3	3	-
E. BALLADUR (1993-1995)	6	4	2	4
A. JUPPE (1995-1997)	4	9	4	1

Annexe 2

Propositions de loi selon leur origine

	Majorité	Opposition	Non-inscrits et autres
1996-1997	242	125	9
1995-1996	216	43	4
1994	301	88	2
1993	386	114	2
1992	40	135	22
1991	34	138	4
1990	59	139	4
1989	65	129	3
1988	117	184	18
1987	208	60	26
1986	223	92	42
1985	49	76	17
1984	25	71	3
1983	19	61	3
1982	58	104	2
1981	95	309	8
1980	158	115	9
1979	173	108	3
1978	307	164	5
1977	147	61	2
1976	81	75	2
1975	82	61	2
1974	119	106	2
1973	428	149	3
Total	3632	2707	197

Annexe 3

Répartition des questions à l'Assemblée nationale selon l'origine partisane

I) Origine des questions orales

Année	Majorité		Opposition	
	Nombre de questions	Proportion par député	Nombre de questions	Proportion par député
1986 ¹⁴⁵⁴	85	0,3	83	0,3
1987 ¹⁴⁵⁵	90	0,3	82	0,3
1988 ¹⁴⁵⁶	21	0,1	33	0,1
1989 ¹⁴⁵⁷	63	0,2	85	0,3
1990 ¹⁴⁵⁸	52	0,2	93	0,4
1991 ¹⁴⁵⁹	77	0,3	95	0,4
1992 ¹⁴⁶⁰	60	0,2	77	0,3
1993 ¹⁴⁶¹	182	0,4	80	0,8
1994 ¹⁴⁶²	205	0,4	128	1,3
Total	835		756	

¹⁴⁵⁴Majorité = RPR + UDF ; Opposition = S + C + FN.

¹⁴⁵⁵Majorité = RPR + UDF ; Opposition = S + C + FN.

¹⁴⁵⁶Majorité = S + C ; Opposition = RPR + UDF + UDC.

¹⁴⁵⁷Majorité = S + C ; Opposition = RPR + UDF + UDC.

¹⁴⁵⁸Majorité = S + C ; Opposition = RPR + UDF + UDC.

¹⁴⁵⁹Majorité = S + C ; Opposition = RPR + UDF + UDC.

¹⁴⁶⁰Majorité = S + C ; Opposition = RPR + UDF + UDC.

¹⁴⁶¹Majorité = RPR + UDF ; Opposition = S + C + RL.

¹⁴⁶²Majorité = RPR + UDF ; Opposition = S + C + RL.

II) Origine des questions au Gouvernement

Année	Majorité		Opposition	
	Nombre de questions	Proportion par député	Nombre de questions	Proportion par député
1986	130	0,5	159	0,6
1987	149	0,5	166	0,6
1988	83	0,3	92	0,4
1989	164	0,5	174	0,7
1990	166	0,6	177	0,7
1991	138	0,5	152	0,6
1992	142	0,5	165	0,7
1993	278	0,6	165	1,6
1994	275	0,6	174	1,7
Total	1525		1424	

III) Origine des questions écrites

Année	Majorité		Opposition	
	Nombre de questions	Proportion par député	Nombre de questions	Proportion par député
1986	8879	31,0	6201	22,0
1987	9366	32,4	9030	32,4
1988	2580	8,6	4548	17,4
1989	5240	17,4	9203	35,0
1990	4781	16,0	9995	38,3
1991	4674	15,7	9425	37,4
1992	3989	14,7	9107	38,4
1993	7765	16,5	1948	19,1
1994	9859	20,8	2732	27,3
Total	57133		62189	

Annexe 4

Nombre de pétitions enregistrées par la commission de Lois de l'Assemblée nationale

Législature	Années	Nombre de pétitions	Proportion par an
6 ^e législature	1978-1981	243	60.75
7 ^e législature	1981-1986	315	63
8 ^e législature	1986-1988	84	42
9 ^e législature	1988-1993	62	12.4
10 ^e législature	1993-1997	70	14

Examen des pétitions au cours des trois dernières législatures

8 ^e législature	84 pétitions dont	<ul style="list-style-type: none">• 45 classées• 1 retirée par son auteur• 37 renvoyées à un ministre• 1 renvoyée au Médiateur
9 ^e législature	62 pétitions dont	<ul style="list-style-type: none">• 25 classées• 1 retirée par son auteur• 32 renvoyées à un ministre• 4 renvoyées au Médiateur
10 ^e législature	70 pétitions dont	<ul style="list-style-type: none">• 43 classées• 21 renvoyées à un ministre• 1 renvoyée au médiateur• 5 renvoyées à une autre commission

Annexe 5

Questions parlementaires relatives au retard d'application des lois¹⁴⁶³

Assemblée nationale

Nature de la question	Auteur de la question	Texte concerné	Références
orale	M. Chandernagor	ordonnance n° 28-038 du 29 octobre 1958	<i>JOAN</i> , 1959, p. 802, n° 1331
orale	M. Mignot	ordonnance du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique	<i>JOAN</i> , 1959, p. 2313, n° 3062
orale	M. Rivière	ordonnance n° 59-115 du 7 janvier 1959	<i>JOAN</i> , 1960, p. 1073, n° 5768
orale	M. Raymond-Clergue	question générale	<i>JOAN</i> , 1960, p. 2374, n° 6954
orale	MM. Mer, Le Lann et Couderc	loi 31 décembre 1959 relative à l'enseignement privé	<i>JOAN</i> , 1963, p. 4567
écrite	M. Trémollières	question générale	<i>JOAN</i> , 1966, p. 2575, n° 19285
écrite	M. Boudet	question générale	<i>JOAN</i> , 1970, p. 350, n° 8814
actualité	M. Ihuel	question générale	<i>JOAN</i> , 1971, p. 4800
écrite	M. Denvers	question générale	<i>JOAN</i> , 1972, p. 3951 sq., n° 25373
orale	M. Griotteray	question générale	<i>JOAN</i> , 1972, p. 6033 sqq., n° 27126
Gouvernement	M. Macquet	loi du 30 juin 1975 relative aux handicapés	<i>JOAN</i> , 1976, p. 8854 sq.
orale	M. Mesmin	loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature	<i>JOAN</i> , 1976, p. 8889, n° 33762
Gouvernement	M. Cointat	loi du 29 mai 1975 sur la pharmacie vétérinaire	<i>JOAN</i> , 1977, p. 1758 sq.
Gouvernement	M. Mesmin	loi du 11 juillet 1976 sur la protection de la nature	<i>JOAN</i> , 1977, p. 3001

¹⁴⁶³Figurent dans ces tableaux l'ensemble des questions posées oralement et, parmi les questions écrites, celles portant sur les retards constatés dans l'application des lois en général. Ces dernières sont distinguées par une trame sombre. Les questions écrites n'attirant l'attention des ministres que sur le retard pris pour l'application d'une loi particulière n'ont pas été retenues tant leur nombre est important.

orale	M. Bégault	loi n° 76-617 du 9 juillet 1976	<i>JOAN</i> , 1977, p. 3971 sq., n° 38954
orale	M. Cousté	loi n° 76-1181 du 22 décembre 1976 relative aux prélèvements d'organes	<i>JOAN</i> , 1977, p. 6023 sq., n° 41213
Gouvernement	M. Richomme	loi du 4 janvier 1978	<i>JOAN</i> , 1978, p. 8157
orale	M. Charles	loi Guerneur du 25 novembre 1977 relative à la liberté de l'enseignement	<i>JOAN</i> , 1979, p. 2918, n° 9656
Gouvernement	M. Guerneur	loi Guerneur du 25 novembre 1977 relative à la liberté de l'enseignement	<i>JOAN</i> , 1979, p. 4355
Gouvernement	M. Hunault	loi d'orientation agricole du 5 juillet 1980	<i>JOAN</i> , 1983, p. 2989
Gouvernement	M. Chomat	loi du 11 juin 1983 concernant les agents non-titulaires de l'Etat	<i>JOAN</i> , 1985, p. 615 sq.
Gouvernement	M. Jegou	question générale	<i>JOAN</i> , 1990, p. 2670 sq.
écrite	M. Pandraud	question générale	<i>JOAN</i> , 1990, p. 3347, n° 30034
écrite	M. Geng	question générale	<i>JOAN</i> , 1991, p. 4686, n° 50127
Gouvernement	M. Landrain	loi du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière	<i>JOAN</i> , 1992, p. 4054 sq.
écrite	M. Maujoüan	question générale	<i>JOAN</i> , 1992, p. 4058, n° 60497
orale	M. de Montesquiou	loi Evin	<i>JOAN</i> , 1993, p. 6376 sq., n° 198
orale	M. Daubresse	loi du 31 décembre 1992 sur le bruit	<i>JOAN</i> , 1993, p. 7377, n° 238
orale	M. Saumade	question générale	<i>JOAN</i> , 1994, p. 1930 sq., n° 363

Sénat

Nature de la question	Auteur de la question	Texte concerné	Références
orale	M. Chochoy	loi n° 57-908 du 7 octobre 1957	<i>JOS</i> , 1959, p. 595, n° 57
orale	M. Coudé du Foresto	loi de finances pour 1960	<i>JOS</i> , 1960, p. 276, n° 163
orale	M. Raybaud	loi du 4 août 1956 sur les pensions des anciens fonctionnaires français des cadres chérifiens	<i>JOS</i> , 1961, p. 260, n° 304
orale	M. Hugues	loi n° 62-848 du 26 juillet 1962	<i>JOS</i> , 1963, p. 1476 sq., n° 490

orale	M. Golvan	loi du 2 août 1961 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique	<i>JOS</i> , 1963, p. 1479, n° 512
orale avec débat	M. Petit	ordonnance n° 58-1372 du 29 décembre 1958	<i>JOS</i> , 1963, p. 3210, n° 48
orale	M. Benoist	loi du 10 juillet 1964 instituant un régime de garantie contre les calamités agricoles	<i>JOS</i> , 1965, p. 104, n° 643
orale avec débat	M. Restat	loi du 10 juillet 1964 instituant un régime de garantie contre les calamités agricoles	<i>JOS</i> , 1965, p. 468, n° 135
orale	M. Marie-Anne	loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963	<i>JOS</i> , 1966, p. 509, n° 711
orale avec débat	M. Dulin	loi du 28 décembre 1966 sur l'élevage	<i>JOS</i> , 1967, p. 944, n° 40
orale	M. Schiélé	loi de finances rectificative n° 62-873 du 31 juillet 1962	<i>JOS</i> , 1969, p. 1750, n° 958
orale	M. Mignot	loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires	<i>JOS</i> , 1972, p. 486, n° 1232
orale avec débat	M. Cluzel	loi du 16 juillet 1971 sur les rapports entre l'Etat et les collectivités locales	<i>JOS</i> , 1972, p. 289, n° 153
orale avec débat	M. Poudonson	question générale	<i>JOS</i> , 1972, p. 546, n° 166
orale	M. Darou	loi n° 70-14 du 6 janvier 1970	<i>JOS</i> , 1973, p. 1733, n° 1415
orale	M. Darou	loi n° 70-1318 portant réforme hospitalière	<i>JOS</i> , 1973, p. 1733, n° 1417
orale	M. Fosset	question générale	<i>JOS</i> , 1974, p. 1723, n° 1511
orale avec débat	M. Chazelle	question générale	<i>JOS</i> , 1975, p. 1111, n° 135
orale	M. Bohl	loi n° 75-629 du 11 juillet 1975 réglementant les unions d'associations familiales	<i>JOS</i> , 1975, p. 3411, n° 1676
orale avec débat	M. Chazelle	question générale	<i>JOS</i> , 1976, p. 2589, n° 12
orale avec débat	M. Schiélé	question générale	<i>JOS</i> , 1976, p. 3007, n° 48
orale	Mme Lagatu	loi du 22 octobre 1974	<i>JOS</i> , 1977, p. 375, n° 1964
orale	M. Caillavet	loi du 12 juillet 1978 tendant à prévenir la	<i>JOS</i> , 1978, p. 2401, n° 2325

		conduite sous l'empire d'un état alcoolique	
orale	M. Ceccaldi-Pavard	loi n° 78-12 du 4 janvier 1978	<i>JOS</i> , 1978, p. 2759, n° 2348
orale avec débat	M. Schmaus	loi du 6 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives	<i>JOS</i> , 1985, p. 2319, n° 145
écrite	M. Longequeue	question générale	<i>JOS</i> , 1987, p. 277, n° 4379
Gouvernement	M. de Raincourt	question générale	<i>JOS</i> , 1989, p. 1790 sq.
Gouvernement	M. Lise	loi du 3 janvier 1986 sur les cinquante pas géométriques dans les D.O.M.	<i>JOS</i> , 1989, p. 2637
écrite	M. François	question générale	<i>JOS</i> , 1990, p. 1047, n° 9865
écrite	M. Moutet	question générale	<i>JOS</i> , 1990, p. 1390, n° 10626
orale	M. Lesein	loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990	<i>JOS</i> , 1991, p. 681, n° 308
orale	M. Minetti	loi n° 91-5 du 3 janvier 1991	<i>JOS</i> , 1992, p. 536, n° 401
orale	M. Bony	loi n° 92-651 du 13 juillet 1992	<i>JOS</i> , 1994, p. 6903, n° 183

Annexe 6

Propositions déclarées irrecevables à l'Assemblée nationale au titre de l'article 40

Année	Nombre de propositions de lois	Propositions déclarées irrecevables (art. 40)	Proportion
1973	593	13	2,2 %
1974	238	11	4,6 %
1975	149	4	2,7 %
1976	161	3	1,9 %
1977	210	0	-
1978	479	3	0,6 %
1979	287	3	1,0 %
1980	287	5	1,7 %
1981	413	1	0,2 %
1982	165	1	0,6 %
1983	85	2	2,4 %
1984	100	1	1 %
1985	143	1	0,7 %
1986	357	0	-
1987	272	0	-
1988	366	0	-
1989	197	0	-
1990	203	1	0,5 %
1991	176	0	-
1992	194	1	0,5 %
1993	518	0	-
1994	391	0	-
1995-1996	263	0	-
1996-1997	376	1	0,3 %
Total	5984	51	0,9 %

Amendements déclarés irrecevables au titre des articles 40 et 42 L.O.

Année	Nombre d'amendements	Amendements déclarés irrecevables (art. 40 et 42 L.O.)	Proportion
1973	1620	176	10,9 %
1974	1897	201	10,6 %
1975	4036	207	5,1 %
1976	3233	235	7,3 %
1977	2967	207	7,0 %
1978	2394	273	11,4 %
1979	3412	295	8,6 %
1980	3600	323	9,0 %
1981	5060	337	6,7 %
1982	9804	278	2,8 %
1983	8912	317	3,6 %
1984	10081	349	3,5 %
1985	5131	164	3,2 %
1986	6189	343	5,5 %
1987	5031	437	8,7 %
1988	2826	215	7,6 %
1989	5181	279	5,4 %
1990	9910	234	2,4 %
1991	8503	444	5,2 %
1992	7969	363	4,6 %
1993	12187	379	3,1 %
1994	12499	923	7,4 %
1995-1996	11732	352	3,0 %
1996-1997	6358	566	8,9 %
Total	150532	7897	5,2 %

Bibliographie

I - OUVRAGES GENERAUX

ARDANT, Philippe, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris : LGDJ, coll. Manuel, 5^e éd., 1993, 600 p.

AUMAITRE, Théophile, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris : Pichon, 1890, 305 p.

AVRIL, Pierre, et **GICQUEL, Jean**, *Droit parlementaire*, Paris : Montchrestien, coll. Domat, 2^e éd., 1996, 346 p.

BACOT, Guillaume, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Paris : éd. du CNRS, 1985, 200 p.

BASTID, Paul, *L'idée de Constitution*, Paris : Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, 197 p.

BATBIE, Anselme Polycarpe, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, 9 volumes, Paris : Larose, 2^e éd., 1885-1894, tome I, 499 p. ; tome II, 516 p. ; tome III, 530 p. ; tome IV, 646 p. ; tome V, 672 p. ; tome VI, 702 p. ; tome VII, 710 p. ; tome VIII, 637 p. ; tome IX, 388 p.

BECANE, Jean-Claude, et **COUDERC, Michel**, *La loi*, Paris : Dalloz, coll. Méthodes du droit, 1994, 301 p.

BERGERET, Gaston, *Principes de politique*, Paris : Librairie illustrée, sd, 450 p.

BERTRAND, Léon, *Le contrôle parlementaire des finances publiques*, Clermont-Ferrand : Imp. Mont-Louis, 1963, 38 p.

BLUM, Léon, *La réforme gouvernementale*, Paris : Grasset, 1936, 235 p.

BLUMANN, Claude, *La fonction législative communautaire*, Paris : LGDJ, coll. Systèmes, 1995, 175 p.

BLUNTSCHLI, Johann Caspar, *Le droit public général*, trad. Armand de Riedmatten, Paris : Guillaumin, 1881, 424 p.

BLUNTSCHLI, Johann Caspar, *Théorie générale de l'Etat*, trad. Armand de Riedmatten, Paris : Guillaumin, 2^e éd., 1881, 492 p.

BONDE, Amédée, *Droit constitutionnel. Cours de première année*, Paris : Dalloz, coll. Petits précis Dalloz, 1914, 329 p.

BONNARD, Roger, *Précis de droit public*, Paris : Sirey, 5^e éd., 1939, 519 p. + 10 p.

BOUCARD, Max, et JEZE, Gaston, *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, Paris : Giard et Brière, 2^e éd., entièrement refondue, considérablement augmentée et mise à jour, 1902, 606 p.

BREDIN, Jean-Denis, *Sieyès. La clé de la Révolution française*, Paris : De Fallois, 1988, 611 p.

BURDEAU, Georges, HAMON, Francis, et TROPER, Michel, *Droit constitutionnel*, Paris : LGDJ, coll. Manuel, 23^e éd., 1993, 736 p.

CADART, Jacques, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris : Economica, 3^e éd., 2 tomes, 1990, 1698 p.

CAHEN, Georges, *La loi et le règlement*, Paris : Arthur Rousseau, 1903, 431 p.

CAPITANT, René, *Ecrits constitutionnels*, Paris : CNRS, 1982, 485 p.

CARRE DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris : Sirey, 1920, rééd. Editions du CNRS, 1962, 2 tomes, tome I, 837 p., tome II, 638 p.

CARRE DE MALBERG, Raymond, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris : Sirey, 1931, rééd. Economica, coll. Classiques, 1984, 228 p.

CHANTEBOUT, Bernard, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris : Armand Colin, coll. U, 14^e éd., 1997, 667 p.

COMBES DE LESTRADE, Gaëtan, *Droit politique contemporain*, Paris : Guillaumin, 1900, 732 p.

CORMENIN, *Questions de droit administratif*, Paris : Guyot et Scribe et Alex-Gobelet, 4^e éd., tome III, 1837, 530 p.

D'EICHTHAL, Eugène, *Souveraineté du peuple et gouvernement*, Paris : Alcan, 1895, 264 p.

DEBBASCH, Charles, BOURDON, Jacques, PONTIER, Jean-Marie, et RICCI, Jean-Claude, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Economica, 3^e éd., 1990, 977 p.

DICEY, Albert Venn, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, trad. André Batut et Gaston Jèze, Paris : Giard et Brière, 1902, 692 p.

DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, 5 tomes, Paris : Ancienne librairie Fontemoing et Cie, 2^e éd., t. I, 1921, 593 p. ; t. II, 1923, 719 p. ; t. III, 1923, 800 p. ; t. IV, 1924, 935 p. ; t. V, 1925, 703 p.

DUHAMEL, Olivier, *Le pouvoir politique en France*, Paris : Le Seuil, coll. Science politique, 2^e éd., 1993, 480 p.

DUVERGER, Maurice, *Manuel de droit constitutionnel et de science politique*, Paris : PUF, 5^e éd., 1948, 403 p.

DUVERGER, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris : PUF, coll. Thémis, 13^e éd. revue et augmentée, 1973, t. I : *Les grands systèmes politiques*, 540 p. ; t. II : *Le système politique français*, 379 p.

DUVERGER, Maurice, *Le système politique français*, Paris : PUF, coll. Thémis, 20^e éd., 1990, 638 p.

ESMEIN, Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris : Sirey, 7^e éd., revue par Henry Nézard, 1921, t. I : 600 p., t. II : 677 p.

FLANDIN, Etienne, *Institutions politiques de l'Europe contemporaine. Constitution - Gouvernement - Assemblées parlementaires - Administration locale - Justice*, Paris : Le Soudier, t. I, *Angleterre - Belgique*, 1901, 291 p. ; t. II, *Allemagne - Empire allemand - Etats confédérés - Alsace-Lorraine*, 1902, 356 p. ; t. III, *Suisse - Italie*, 1905, 297 p.

FRIEDRICH, Carl J., *La démocratie constitutionnelle*, Paris : PUF, coll. Bibliothèque de la science politique, 1^{re} éd., 1958, 564 p.

FRITOT, Albert, *Esprit du droit et ses applications à la politique et à l'organisation de la monarchie constitutionnelle*, Paris : Pochard, 1824, 580 p.

GAUDEMET, Paul-Marie, et **MOLINIER, Joël**, *Finances publiques*, t. I, *Budget/Trésor*, Paris : Montchrestien, coll. Domat Droit public, 6^e éd., 1992, 565 p.

GAUTIER, Alfred, *Précis des matières administratives dans leurs rapports avec le droit public*, Paris : Lahure, 1880, 452 p.

GICQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, coll. Domat Droit public, 15^e éd., 1997, 799 p.

GLADSTONE, William Ewart, *Questions constitutionnelles (1873-1878)*, trad. Albert Gigot, Paris : Germer Baillière, 1880, 308 p. + LI p.

GRANDCLAUDE, Eugène, *Principes du droit public*, Paris : Lecoffre, 1872, 306 p.

HAURIOU, André, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, 5^e éd., 1972, 978 p.

HAURIOU, Maurice, *Principes de droit public*, Paris : Sirey, 2^e éd., 1916, 828 p.

HAURIOU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 2^e éd., 1929, rééd. CNRS, 1965, 759 p.

HELLO, Charles-Guillaume, *Du régime constitutionnel*, Paris : Gustave Pissin, 2^e éd., 1830, 473 p.

HUME, David, *Essais politiques*, nouvelle éd., 1788, rééd., Paris : Librairie philosophique J. Vrin, coll. Bibliothèque des textes philosophiques, 1972, 363 p.

JEFFERSON, Thomas, *Manuel de pratique parlementaire*, trad. J. Delpech et A. Marcaggi, Paris : Fontemoing, Marseille : Barlatier, 1905, 181 p.

JEZE, Gaston, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris : Giard et Brière, nouvelle éd., 1909, 988 p.

JEZE, Gaston, *Les principes généraux du Droit administratif*, t. I : *La technique juridique du droit public français*, Paris : Giard, 3^e éd. entièrement revue et considérablement augmentée, 1925, 443 p.

JOSEPH-BARTHELEMY et **DUEZ**, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, nouvelle édition entièrement refondue, 1933, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1985, 955 p.

KELSEN, Hans, *La démocratie. Sa nature - sa valeur*, trad. Charles Eisenmann, Paris : Sirey, 2^e éd., 1929, rééd. Economica, coll. Classiques, Série politique et constitutionnelle, 1988, 98 p.

KLEIN, Claude, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris : PUF, coll. Les voies du droit, 1996, 217 p.

KORKOUNOV, Nicolai Mikhailovich, *Cours de théorie générale du droit*, trad. J. Tchrenoff, Paris : Giard et Brière, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1903, 545 p.

LABOULAYE, Edouard, *Questions constitutionnelles*, Paris : Charpentier, 1872, rééd. Centre de philosophie politique et juridique de l'Université de Caen, Caen, 1992, 440 p.

LAFERRIERE, Julien, *Manuel de Droit constitutionnel*, Paris : Montchrestien, coll. Domat, 2^e éd., 1947, 1112 p.

LAFERRIERE, Julien, et **WALINE**, Marcel, *Traité élémentaire de science et de législation financières*, Paris : LGDJ, 1952, 581 p.

LAPORTE, Jean, et **TULARD**, Marie-José, *Le droit parlementaire*, Paris : PUF, coll. QJSJ n° 2285, 1986, 128 p.

LASCOMBE, Michel, et **VANDENDRIESSCHE**, Xavier, *Les finances publiques*, Paris : Dalloz, coll. Connaissance du droit, série droit public, 3^e éd., 1997, 166 p.

LEROY, Maxime, *La loi, Essai sur la théorie de l'autorité dans la démocratie*, Paris : Giard et Brière, coll. Etudes économiques et sociales, 1908, 351 p.

LOCKE, John, *Traité du gouvernement civil*, trad. David Mazel, Paris : Garnier Flammarion, 1984, 408 p.

MACAREL, Louis-Antoine, *Eléments de droit politique*, Paris : Nève, 1833, 516 p.

MARTIN, Louis, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris : Giard et Brière, 2^e éd. 1899, 577 p.

MARTINEZ, Jean-Claude, et **DI MALTA**, Pierre, *Droit budgétaire*, Paris : Litec, 2^e éd., 1988, 944 p.

MASSIAS, *De la souveraineté du peuple*, Paris : Firmin Didot, 1833, 245 p.

MATHIEU, Bertrand, *La loi*, Paris : Dalloz, coll. Connaissance du droit, 1996, 137 p.

MEKHANTAR, Joël, *Droit politique et constitutionnel*, Paris : Eska, 2^e éd. mise à jour, 1997, 731 p. + 24 p.

MENDES FRANCE, Pierre, *Pour une République moderne 1955-1962*, in *Oeuvres complètes*, vol. IV, Paris : Gallimard, 1987, 969 p.

MICHELIN, Henri, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris : Marescq, 1891, 309 p.

- MIGNAULT, Pierre Basile**, *Manuel de Droit parlementaire ou Cours élémentaire de Droit constitutionnel*, Montréal : Périard, 1889, 476 p.
- MORAND, Charles-Albert** (dir.), *Figures de la légalité*, Paris : Publisud, 1992, 203 p.
- MORAND, Charles-Albert**, *Evaluation législative et lois expérimentales*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1993, 242 p.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris**, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel*, Paris : Marcel Giard, 1931, 218 p.
- MOREAU, Félix**, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 8^e éd., 1917, 627 p.
- NAQUET, Alfred**, *Questions constitutionnelles*, Paris : E. Dentu, 1883, 132 p.
- PIERRE, Eugène**, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris : Editions Loysel, 2 tomes, 1989, 1440 p.
- PINTO, Roger**, *Eléments de Droit constitutionnel*, Lille : Morel et Corduant, 1948, 460 p.
- PRELOT, Marcel**, *Précis de Droit constitutionnel*, Paris : Dalloz, coll. Petits précis Dalloz, 1948, 606 p.
- ROSSI, Pellegrino**, *Cours de Droit constitutionnel*, Paris : Guillaumin, tome I, 1866, 388 p. ; tome II, 1866, 443 p. ; tome III, 1867, 463 p. ; tome IV, 1867, 412 p.
- SAINT-GIRONS, Antoine**, *Essai sur la séparation des pouvoirs dans l'ordre politique, administratif et judiciaire*, Paris : Larose, 1881, 584 p.
- SAINT-GIRONS, Antoine**, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris : Larose, 1884, 608 p.
- SERRIGNY, Denis**, *Traité de droit public des français*, Paris : Joubert, 1846, t. I : 592 p. ; t. II : 620 p.
- SIEYES, Emmanuel**, *Qu'est-ce que le Tiers Etat ?*, rééd. Paris : PUF, coll. Quadrige, 1989, 93 p.
- STOURM, René**, *Le budget*, Paris : Guillaumin, 1900, 653 p.
- TARDIEU, André**, *La réforme de l'Etat. Les idées maîtresses de « L'heure de la décision »*, Paris : Ernest Flammarion, 1934, 142 p.
- THIERCELIN, H.**, *Principes du droit*, Paris : Guillaumin, 2^e éd., 1865, 372 p.
- TURPIN, Dominique**, *Droit constitutionnel*, Paris : PUF, coll. 1^{er} cycle, 3^e éd., 1997, 825 p.
- VAREILLES-SOMMIERES, Marie-Gabriel-André de la Broüe**, *Les principes fondamentaux du droit*, Paris : Cotillon et Guillaumin, 1889, 491 p.
- VEDEL, Georges**, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris : Sirey, 1949, 616 p.
- ZOLLER, Elisabeth**, *Droit des relations extérieures*, Paris : PUF, coll. Droit fondamental, 1^{ère} éd., 1992, 368 p.

II - OUVRAGES SPECIALISES

A) « Théorie » du régime parlementaire

ARZENS, Jules, *L'échec du gouvernement parlementaire et la réforme de notre régime constitutionnel*, Paris : Marescq, 1898, 235 p.

BAGEHOT, Walter, *La Constitution anglaise*, trad. M. Gaulhiac, Paris : Germer Baillière, 1869, 401 p.

BENOIST, Charles, *La réforme parlementaire*, Paris : Plon, 1902, 297 p.

BONNEFON, Joseph, *Le régime parlementaire sous la Restauration*, Paris : Giard et Brière, 1905, 424 p.

BOUTMY, Emile, *Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre*, Paris : Plon et Marescq, 1887, 348 p.

BURDEAU, Georges, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, Paris : Les éditions internationales, Paris, 1932, 445 p.

CATTA, *Le régime représentatif en France*, Paris : Lecoffre, 1890, 192 p.

CHATEAUBRIAND, François René de, *Grands écrits politiques*, Paris : Imprimerie Nationale, coll. Acteurs de l'Histoire, 1993, 2 vol., 796 p.

CHATENET, Pierre, *Epitaphe pour la démocratie parlementaire*, Paris : Buchet-Chastel, 1990, 231 p.

COLLIARD, Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris : Cahiers FNSP, 1978, 369 p.

COMBOTHECRA, Xenocrate-Spiridon, *Essai sur le régime parlementaire*, Paris : Larose et Forcel, 1889, 158 p.

CONSTANT, Benjamin, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France*, Paris : Alexis Eymery, 1815, 321 p.

CONSTANT, Benjamin, *Cours de politique constitutionnelle*, Paris : Guillaumin, 2^e éd., 2 volumes, 1872, tome I, 563 p., tome II, 572 p.

DE CARNE, M., *Du gouvernement représentatif en France et en Angleterre*, Paris : Olivier-Fulgence, 1841, 471 p.

DENDIAS, Michel, *Le renforcement des pouvoirs du chef de l'Etat dans la démocratie parlementaire*, Paris : E. de Broccard, 1932.

DICKINSON, G. Lowes, *Le développement du Parlement pendant le XIX^e siècle*, trad. Maurice Deslandres, Paris : Giard et Brière, 1906, 222 p.

DUVERGIER DE HAURANNE, Prosper, *Des principes du gouvernement représentatif et de leur application*, Paris : Just Tessier, 1838, 68 p. + 110 p.

DUVERGIER DE HAURANNE, Prosper, *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*, Paris : Paulin, nouvelle éd., augmentée d'une nouvelle préface, 1847, 323 p.

FUZIER-HERMAN, Edouard, *La séparation des pouvoirs d'après l'histoire et le droit constitutionnel comparé*, Paris : Marescq, 1880, 625 p.

GIRAUD, Emile, *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*, Paris : Sirey, coll. Bibliothèque de l'institut national de droit public, 1938, 184 p.

GUYHO, Corentin, *Etude constitutionnelle. Parlementarisme et République*, Paris : Giard, 1924, 157 p.

JOSEPH-BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris : Giard et Brière, 1904, 323 p.

JOSEPH-BARTHELEMY, *Le rôle du pouvoir Exécutif dans les républiques modernes*, Paris : Giard et Brière, 1906, 762 p.

JOSEPH-BARTHELEMY, *Démocratie et politique étrangère*, Paris : Félix Alcan, coll. Bibliothèque d'histoire contemporaine, 1917, 531 p.

JOSEPH-BARTHELEMY, *Le problème de la compétence dans la démocratie*, Paris : Félix Alcan, 1918, 266 p.

JOSEPH-BARTHELEMY, *La crise de la démocratie contemporaine. Rapport fait à l'institut international de droit public*, Paris : Giard, 1928, 88 p.

JOSEPH-BARTHELEMY, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris : Delagrave, coll. Bibliothèque de l'institut international de droit public, 1934, 373 p.

LALUMIERE, Pierre, et **DEMICHELE, André**, *Les régimes parlementaires européens*, Paris : PUF, coll. Thémis, 2^e éd., 1978, 707 p.

LAUVAUX, Philippe, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris : Economica, coll. Centre universitaire belge de droit comparé, 1983, 519 p.

LAUVAUX, Philippe, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruxelles : Bruylant, 1988, 304 p.

LAUVAUX, Philippe, *Le parlementarisme*, Paris : PUF, coll. Que sais-je ?, n° 2343, 2^e éd., 1997, 128 p.

MANIN, Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris : Calmann-Lévy, coll. Fondation Saint-Simon, 1995, 319 p.

MATTER, Paul, *La dissolution des assemblées parlementaires. Etude de droit public et d'histoire*, Paris : Alcan, 1898, 284 p.

MELOT, Ernest, *L'évolution du régime parlementaire*, Paris : LGDJ, et Bruxelles : Bruylant, 1936, 262 p.

MICHON, Louis, *Le gouvernement parlementaire sous la Restauration*, Paris : LGDJ, 1905, 471 p.

MILL, John Stuart, *Le gouvernement représentatif*, trad. M. Dupont White, Paris : Guillaumin, 1^{ère} éd., 1862, 414 p.

MOREAU, Félix, *Pour le régime parlementaire*, Paris, 1903, 367 p.

PREVOST-PARADOL, Lucien Anatole, *La France nouvelle*, Paris : Michel Lévy, 11^e éd., 1871, 423 p.

PRINS, Adolphe, *La démocratie et le régime parlementaire*, Paris : Guillaumin, 1884, 220 p.

REDSLOB, Robert, *Le régime parlementaire. Etude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche*, Paris : Manuel Giard, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1924, 356 p.

SCHMITT, Carl, *Parlementarisme et démocratie*, trad. Jean-Louis Schlegel, Paris : Le Seuil, 1988, 214 p.

TURPIN, Dominique, *Le régime parlementaire*, Paris : Dalloz, coll. Connaissance du droit, 1997, 110 p.

VITROLLES, Eugène-François-Auguste, *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, Paris : Dentu, 1815, 80 p.

B) Droit comparé

AMELLER, Michel, *Parlements, une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans 55 pays*, Paris : PUF, 1966, 379 p.

AMOS, Maurice, *La constitution anglaise*, trad. Paul de la Pradelle, Paris : Sirey, coll. Bibliothèque constitutionnelle et parlementaire contemporaine, 1935, 221 p.

BARD, Alphonse, ROBIQUET, Paul, *La constitution de 1875 étudiée dans ses rapports avec les constitutions étrangères*, Paris : Ernest Thorin, 2^e éd., 1878, 500 p.

BOUTMY, Emile, *Etudes de droit constitutionnel, France-Angleterre-Etats-Unis*, Paris : Plon, 1888, 345 p.

CAMPION, et LIDDERDALE, David William Shuckburgh, *La procédure parlementaire en Europe*, Paris : Armand Colin, coll. Cahiers de la FNSP, 1955, 247 p.

CHASTENET, Jacques, *Le Parlement d'Angleterre*, Paris : Arthème Fayard, Paris, 1946, 224 p.

CONAC, Gérard, et MAUS, Didier (dir.), *Le référendum, quel avenir ? Expériences étrangères. La France*, Paris : STH, coll. Les grands colloques, série Les cahiers constitutionnels de Paris I, 1990, 157 p.

CURTI, *Le référendum. Histoire de la législation populaire en Suisse*, trad. Ronjat, Paris : Giard et Brière, 1905, 372 p.

DE FRANQUEVILLE, Amable Charles, *Le gouvernement et le Parlement britanniques*, Paris : Rothschild, 1887, t. I : 595 p. ; t. II : 567 p. ; t. III : 575 p.

DESFEUILLES, Henri, *Le pouvoir de contrôle des Parlements nordiques*, Paris : LGDJ, 1973, 402 p.

ERSKINE MAY, Thomas, *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement*, trad. sur la 11^e éd. Joseph DELPECH, Paris : Giard et Brière, 2 vol., 1909, t. I, 408 p. ; t. II, 338 p.

FAVOREU, Louis, *Les Cours constitutionnelles*, Paris : PUF, coll. Que sais-je ?, 2^e éd. mise à jour, 1992, 128 p.

FISCHEL, Edouard, *La constitution d'Angleterre. Exposé historique et critique des origines, du développement successif et de l'état actuel de la loi et des institutions anglaises*, trad. Ch. Vogel, Paris : Reinwald, 1864, 2 tomes, t. I, 438 p., t. II, 508 p.

FUSILIER, Raymond, *Les monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)*, Paris : Les éditions ouvrières, 1960, 657 p.

GIULJ, Sylvie, *Le statut de l'opposition en Europe*, Paris : La Documentation française, coll. NED, n° 4585-4586, 1980, 336 p.

GREWE, Constance, RUIZ FABRI, Hélène, *Droits constitutionnels européens*, Paris : PUF, coll. Droit fondamental, série Droit politique et théorique, 1^e éd., 1995, 661 p.

GUIZOT, François, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, Paris : Didier, 1851, t. I : 422 p. ; t. II : 437 p.

LAUNDY, Philip, *Les Parlements dans le monde contemporain. Mode d'élection. Fonctionnement. Structures*, Lausanne : Payot, coll. Sciences politiques et sociales, 1989, 223 p.

LAUVAUX, Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris : PUF, coll. Droit fondamental, série droit politique et théorique, 1^e éd., 1990, 713 p.

LERUEZ, Jacques, *Le système politique britannique depuis 1945*, Paris : Armand Colin, coll. Cursus, 1994, 192 p.

MASCLET, Jean-Claude, et MAUS, Didier (dir.), *Les Constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe*, Paris : La Documentation française, 1993, 239 p.

R., Amédée, *Essai sur la Constitution pratique et le Parlement d'Angleterre. Précédé d'une dissertation sur la France comparée à la Grande-Bretagne et sur les voyageurs français et anglais*, Paris : Tournachon-Molin et H. Seguin, 1821, 428 p.

SMETS, Paul-F., *Les traités internationaux devant le Parlement (1945-1955)*, Bruxelles, Bruylant, coll. Centre interuniversitaire de droit public, 1978, 565 p.

THUILLIER, Paul, *Le fonctionnement du régime parlementaire en France et en Angleterre. Critiques formulées contre le règlement intérieur de la Chambre des députés française et réformes qu'on a proposées*, Lyon : Legendre, 1899, 152 p.

TODD, Alpheus, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, Paris : Giard et Brière, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1900, t. I, 466 p. ; t. II, 445 p.

C) Régimes français antérieurs à 1958

BASTID, Paul, *Les institutions de la monarchie parlementaire*, Paris : Sirey, 1954, 425 p.

BECARUD, Jean, *Maurice Barrès et le Parlement de la Belle Epoque*, Paris : Plon, 1987, 218 p.

BENOIST, Charles, *Les lois de la politique française*, Paris : Arthème Fayard, 1928, 319 p.

BERRIAT SAINT-PRIX, Félix, *Commentaire sur la Charte constitutionnelle*, Paris : Videcoq, 1836, 479 p.

BLAMONT, Emile, *Les techniques parlementaires*, Paris : PUF, coll. QSJ, n° 786, 1958, 128 p.

CALMON, Antoine, *Histoire parlementaire des finances de la Restauration*, Paris : Michel Lévy, t. I, 1868, 492 p. ; t. II, 1870, 517 p.

CALMON, Antoine, *Histoire parlementaire des finances de la Monarchie de Juillet*, Paris : Calmann Lévy, 1895, t. I, 412 p. ; t. II, 392 p. ; t. III, 442 p. ; t. IV, 302 p.

CLAUSEL DE COUSSERGUES, Jean-Claude, *Considérations sur l'origine, la rédaction, la promulgation et l'exécution de la Charte*, Paris : A. Pihan Delaforest, 1830, 373 p. + 137 p.

COUYBA, Charles-Maurice, *Le Parlement français*, Paris : Librairie Renouard, 1914, 200 p.

DAUDET, Léon, *Député de Paris, 1919-1924*, Paris : Grasset, 1933, 315 p.

DAUZAT, Albert, *Du rôle des Chambres en matière de traités internationaux*, Paris : Alcan, 1899, 219 p.

DE BERTIER DE SAUVIGNY, Guillaume, *La Restauration*, Paris : Flammarion, coll. Champs, 1974, 506 p.

DUVERGIER DE HAURANNE, Prosper, *Histoire du gouvernement parlementaire en France, 1814-1848*, Paris : Michel Lévy, 10 vol., t. I, 2^e éd., 1870, 601 p. ; t. II, 2^e éd., 1870, 624 p. ; t. III, 1^{ère} éd., 1859, 547 p. ; t. IV, 1^{ère} éd., 1860, 540 p. ; t. V, 1^{ère} éd., 1862, 588 p. ; t. VI, 1^{ère} éd., 1864, 660 p. ; t. VII, 1^{ère} éd., 1865, 610 p. ; t. VIII, 1^{ère} éd., 1867, 636 p. ; t. X, 1^{ère} éd., 1871, 715 p.

FONVIEILLE-VOJTOVIC, Aline, *Paul Ramadier (1888-1961) : élu local et homme d'Etat*, Paris : Publications de la Sorbonne, 1993, 543 p.

GUIZOT, François, *Du gouvernement de la France depuis la Restauration et du ministère actuel*, Paris : Ladvocat, 2^e éd., 1820, 324 p.

HERZL, Théodor, *Le Palais-Bourbon. Tableaux de la vie parlementaire française*, trad. Paul Kessler, Editions de l'aube, 1995, 293 p.

HOUSSAYE, Henri, 1815. *La première Restauration - Le retour de l'île d'Elbe - Les Cent jours*, Paris : Perrin, 46^e éd., revue et augmentée, 1905, 642 p.

JOSEPH-BARTHELEMY, *Le gouvernement de la France. Tableau des institutions politiques, administratives et judiciaires de la France contemporaine*, Paris : Payot, nouvelle édition entièrement refondue, 1939, 255 p.

LANJUINAIS, Jean Denis, *Constitutions de la nation française avec un essai de traité historique et politique sur la Charte et un recueil de pièces corrélatives*, Paris : De Baudouin, 1819, 320 + 194 p.

LARCHER, Emile, *L'initiative parlementaire en France*, Paris : Arthur Rousseau, 1896, 319 p.

LEFEBVRE, Charles, *Etude sur les lois constitutionnelles de 1875*, Paris : Marescq, 1882, 251 p.

LIDDERDALE, David William Shuckburgh, *Le Parlement français*, Paris : A. Colin, coll. Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, 1954, 293 p.

MICHON, Louis, *Des enquêtes parlementaires. Etude de droit constitutionnel*, Paris : Rousseau, 1890, 172 p.

MICHON, Louis, *L'initiative parlementaire et la réforme du travail législatif*, Paris : A. Chevalier-Maresq et Cie, 1898, 348 p.

MICHON, Louis, *Les traités internationaux devant les Chambres*, Paris : Marescq, 1901, 520 p.

MUSELIER, François, *Regards neufs sur le Parlement*, Paris : Le Seuil, coll. Peuple et Culture, 1956, 191 p.

PONDAVEN, Philippe, *Le Parlement et la politique extérieure sous la IV^e République*, Paris : PUF, coll. Travaux et recherches de l'université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris, série science politique, 1973, 135 p.

PONTEIL, Félix, *La Monarchie parlementaire 1815-1848*, Paris : Armand Colin, 3^e éd., 1949, 224 p.

PONTEIL, Félix, *Les institutions de la France de 1814 à 1870*, Paris : PUF, coll. Histoire des institutions, 1966, 489 p.

POULLET, Prosper, *Les institutions françaises de 1795 à 1814. Essai sur les origines des institutions belges contemporaines*, Paris : Plon, 1907, 975 p.

PRIOURET, Roger, *La République des députés*, Paris : Grasset, 1959, 267 p.

REYNAUD, Paul, *Pour sauver nos finances et relever nos ruines. Enlever aux députés l'initiative des dépenses : discours prononcé le 11 septembre 1946 à l'Assemblée constituante*, slnd, 22 p.

ROSANVALLON, Pierre, *La monarchie impossible. Les chartes de 1814 et de 1830*, Paris : Fayard, coll. Histoire des constitutions de la France, 1994, 377 p.

SIMONDE DE SISMONDI, Jean Charles Léonard, *Examen de la constitution française*, Paris : Treuttel et Würtz, 1815, 124 p.

TARDIEU, André, *La révolution à refaire*, tome I, *Le souverain captif*, Paris : Flammarion, 1936, 282 p. ; tome II, *La profession parlementaire*, Paris : Flammarion, 1937, 362 p.

TIMON, *Livre des orateurs*, Paris : Pagnerre, 11^e éd., 1842, 576 p.

WILLIAMS, Philip, *La vie politique sous la IV^e République*, trad. Suzanne et Alain Dutheillet de Lamothe, Paris : Armand Colin, coll. Analyse politique, 1971, 866 p.

ZEVAES, Alexandre, *Au temps du seize-mai*, Paris : Editions des portiques, 1932, 254 p.

D) V^e République

AMSON, Daniel, *La cohabitation politique en France : la règle de deux*, Paris : PUF, 1^{ère} éd., 1985, 194 p.

ANCEL, Frédéric, *Les incompatibilités parlementaires sous la V^e République*, Paris : PUF, coll. Travaux et recherches de l'Université de Droit, d'Economie et de Sciences sociales de Paris, 1975, 136 p.

AVRIL, Pierre, *Les Français et leur Parlement*, Paris : Casterman, coll. P.H., 1972, 145 p.

AVRIL, Pierre, *La V^e République. Histoire politique et constitutionnelle*, Paris : PUF, coll. Droit fondamental, 2^e éd., 1994, 417 p.

AVRIL, Pierre, et **GICQUEL, Jean**, *Le Conseil constitutionnel*, Paris : Montchrestien, coll. Clefs/Politique, 3^e éd., 1995, 159 p.

BALAT, Jean-Christophe, *La nature juridique du contrôle de constitutionnalité des lois dans le cadre de l'article 61 de la Constitution de 1958*, Paris : PUF, coll. Travaux et recherches de l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris, 1983, 105 p.

BALLAND, Philippe, **MESSAGER, Danielle**, *La séance est ouverte*, Paris : Balland, 1987, 311 p.

BELORGEY, Jean-Michel, *Le Parlement à refaire*, Paris : Gallimard, coll. Le débat, 1991, 201 p.

BERTHOD, Michèle, **HOCHEDÉZ, Daniel**, et **BEDIER, Laure**, *Le statut du député*, coll. Connaissance de l'Assemblée, n^o 1, 1992, 161 p.

- BIRNBAUM, Pierre, HAMON, Francis, TROPER, Michel**, *Réinventer le Parlement*, Paris : Flammarion, coll. La rose au poing, 1977, 223 p.
- BONHOURE, Jean-Pierre**, et **BRILLANT, Pascal**, *Les principales étapes de la procédure législative*, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 4, 1992, 165 p.
- BOUCHER, Marguerite** (dir.), *Les Parlements aujourd'hui*, Paris : La Documentation fr., coll. Cahiers fr. n° 174, 1976, 64 p.
- BREDIN, Jean-Denis**, *La République de M. Pompidou*, Paris : Fayard, coll. En toute liberté, 1974, 144 p.
- BROUILLET, Alain**, *Le droit d'amendement dans la constitution de la V^e République. Etude pratique de son utilisation pour l'élaboration de la loi d'orientation foncière*, Paris : PUF, Publications de l'Université de Paris I, 1973, 159 p.
- BURON, Robert**, *Le plus beau des métiers*, Paris : Plon, 1963, 252 p.
- CAMBY, Jean-Pierre**, et **SERVENT, Pierre**, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris : Montchrestien, coll. Clefs / Politique, 3^e éd., 1997, 156 p.
- CARCASSONNE, Guy**, *La Constitution*, Paris : Le Seuil, coll. Points, série Essais, 1996, 375 p.
- CHAGNOLLAUD, Dominique**, et **QUERMONNE, Jean-Louis**, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Paris : Fayard, nouvelle éd., 1996, 927 p.
- CHANDERNAGOR, André**, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris : Gallimard, coll. Idées, 1967, 187 p.
- CHANTEBOUT, Bernard**, *La constitution française, Propos pour un débat*, Paris : Dalloz, coll. Connaissance du droit, 1992, 137 p.
- CHARNAY, Jean-Paul**, *Les scrutins politiques en France de 1815 à 1962. Contestations et invalidations*, Paris : Armand Colin, coll. Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques. Partis et élections, 1964, 282 p.
- CHATELAIN, Jean**, *La nouvelle constitution et le régime politique de la France*, Paris : Berger-Levrault, 1959, 461 p.
- CHEROT, Jean-Yves**, *Le comportement parlementaire*, Economica, coll. Politique comparée, 1984, 236 p.
- CHIRAC, Jacques**, *Une nouvelle France. Réflexions I*, Paris : éd. Nil, 1994, 141 p.
- CLUZEL, Jean**, *Les anti-monarque de la Cinquième. Essai sur les contre-pouvoirs en politique*, Paris : LGDJ, 1985, 205 p.
- CLUZEL, Jean**, *Le Sénat dans la société française*, Paris : Economica, coll. Mieux connaître, 1990, 290 p.
- COHENDET, Marie-Anne**, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris : PUF, coll. Recherches politiques, 1^{ère} éd., 1993, 343 p.

Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, 3 vol., Paris : La Documentation française, vol. I : *Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant projet du 29 juillet 1958*, 1987, 613 p. ; vol. II : *Le Comité consultatif constitutionnel, de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, 1988, 787 p. ; vol. III : *Du Conseil d'Etat au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, 1991, 777 p.

DE GAULLE, Charles, *Mémoires d'espoir*, Paris : Plon, 1994, 1163 p.

DEBRE, Jean-Louis, *La Constitution de la V^e République*, Paris, PUF, 1975, 337 p.

DEBRE, Michel, *Mémoires*, vol. III : *1958-1962, Gouverner*, Paris : Albin Michel, 1988, 478 p.

DELCAMP, Alain, BERGEL, Jean-Louis, et DUPAS, Alain (dir.), *Contrôle parlementaire et évaluation*, *NED*, n° 5012-13, 1995, 224 p.

DELVOLVE, Pierre, et LESGUILLONS, Henry, *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*, Paris : PUF, coll. Travaux et recherches de la faculté de droit et de sciences économiques de Paris, série Droit public, n° 1, 1964, 250 p.

DESANDRE, Jacques, *Les commissions d'enquête ou de contrôle en droit français*, Paris : La Doc. française, coll. *NED*, n° 4262-4264, 1976, 100 p.

DUHAMEL, Olivier, *La Gauche et la Cinquième République*, Paris : PUF, coll. Quadrige, 1993, 588 p.

DUHAMEL, Olivier, PARODI, Jean-Luc (dir.), *La Constitution de la V^e République*, Paris : PFNSP, coll. Références, 2^e éd., 1988, 550 p.

DUPAS, Alain, CAHOUA, Paul, CHABORD, Olivier, et BLOCH, Jean-Pierre, *Les commissions à l'Assemblée nationale*, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 5, 1992, 162 p.

DUVERGER, Maurice (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris : PUF, coll. Centre d'analyse comparative des systèmes politiques, 1^{ère} éd., 1986, 367 p.

DUVERGER, Maurice, *Bréviaire de la cohabitation*, Paris : PUF, 1^{ère} éd., 1986, 150 p.

DUVERGER, Maurice, *La cohabitation des français*, Paris : PUF, 1^{ère} éd., 1987, 250 p.

E.N.A., Promotion René Char (1993-1995), *Le travail gouvernemental*, Paris : La Documentation française, 1996, 2 tomes, 984 p.

FOYER, Jean, *Le député dans la société française*, *Economica*, coll. Mieux connaître, 1991, 220 p.

GARRIGUE, Daniel, *Le député aujourd'hui*, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 6, 1992, 132 p.

GLAVANY, Jean, *Vers la nouvelle République. Ou comment moderniser la constitution*, Paris : Grasset, 1991, 220 p.

GOUX, Christian, *La constitution et l'initiative financière des députés*, *La Doc. fr.*, coll. *NED*, n° 4754, 1984, 144 p.

- GUCHET, Yves**, *La cinquième République*, Paris : Economica, 3^e éd., 1994, 390 p.
- GUICHARD-AYOUB, Eliane, ROIG, Charles, et GRANGE, Jean**, *Etudes sur le Parlement de la V^e République*, Paris : PUF, coll. Travaux et recherches de la Faculté de Droit et des Sciences politiques de Paris, série Science politique, 1965, 294 p.
- HAMON, Léo**, *Une République présidentielle ? Institutions et vie politique de la France actuelle*, Paris, Bruxelles, Montréal : Bordas, 1975, t. I, 278 p., t. II, 346 p.
- HOCHEDÉZ, Daniel, et PATRIARCHE, Vannina**, *L'Assemblée nationale et l'Union européenne*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 9, 1998, 252 p.
- KIMMEL, Adolf**, *L'Assemblée Nationale sous la V^e République*, Paris : PFNSP, 1991, 394 p.
- LAMBIN, Paul**, *Pour une réforme profonde du Parlement et une démocratie réelle*, Paris : La pensée universelle, 1972, 254 p.
- LASCOMBE, Michel**, *Droit constitutionnel de la V^e République*, Paris : L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 5^e éd., 1997, 304 p.
- LAVERGNE, Bernard**, *Pour un régime parlementaire rénové*, Paris : PUF, 1974, 95 p.
- LUCHAIRE, François, et CONAC, Gérard (dir.)**, *La Constitution de la République française*, Paris : Economica, 2^e éd., 1987, 1402 p.
- LUCHAIRE, François, et CONAC, Gérard**, *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique, 23 mars 1986-8 mai 1988*, Paris : Economica, 1989, 335 p.
- MAOUT, Jean-Charles, et MUZELLEC, Raymond**, *Le Parlement sous la V^e République*, Armand Colin, coll. U2, 1971, 119 p.
- MASSOT, Jean**, *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement. Dyarchie et hiérarchie*, Paris : La Documentation française, 1993, 190 p.
- MASSOT, Jean**, *Alternance et cohabitation sous la V^e République*, Paris : La Documentation française, 1997, 156 p.
- MATHIEU, Bertrand**, *Les validations législatives, Pratique législative et jurisprudence constitutionnelle*, Paris : Economica, coll. Droit public positif, 1987, 329 p.
- MAUS, Didier**, *Le Parlement sous la cinquième République*, Paris : PUF, coll. QSJ n° 2217, 2^e éd., 1988, 128 p.
- MAUS, Didier**, *Etudes sur la Constitution de la V^e République. Mise en place et pratique*, Paris : STH, coll. Les grands actuels, 1990, 301 p.
- MAUS, Didier**, *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^e République*, Paris : La Doc. française, coll. NED, n° 5067, nouvelle éd., 1998, 428 p.
- MENDES FRANCE, Pierre**, *Regards sur la Cinquième République 1958-1978. Entretiens avec François Lanzenberg*, Paris : Fayard, 1983, 190 p.

MESSAGE, Hervé, *L'Assemblée nationale et les lois de finances*, Paris : Assemblée nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée n° 3, 1996, 237 p.

MICHEL, Yves, JABAUD, Philippe, et TAILLET, Frédéric, *La séance publique à l'Assemblée nationale*, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 3, 1992, 84 p.

NEIDHART, Roland, MEFFRE, François-Xavier, FOURNIER, Thierry, MORAUX, Jean-Luc, et RAMPIN, François, *Les questions à l'Assemblée nationale*, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 2, 1992, 69 p.

PARODI, Jean-Luc, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la cinquième République*, Paris : PFNSP, coll. Travaux et recherches de science politique, 2^e éd., 1972, 324 p.

PARODI, Jean-Luc, *Les perceptions de l'Assemblée Nationale dans l'opinion publique*, Colloque des 21 et 22 novembre 1985, dactyl., 38 p.

RIVERO, Jean, *Le Conseil constitutionnel et les libertés*, Paris : Economica et Presses Universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 2^e éd., 1987, 192 p.

ROUSSILLON, Henry, *Le Conseil constitutionnel*, Paris : Dalloz, coll. Connaissance du droit, série Droit public, 3^e éd., 1996, 145 p.

TEYSSIER, Arnaud, *La V^e République, 1958-1995. De de Gaulle à Chirac*, Paris : Pygmalion, 1995, 557 p.

III - THESES ET MEMOIRES

AMELLER, Michel, *Les questions instruments du contrôle parlementaire*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 6, 1964, 227 p.

AMSELEK, Paul, *Le budget de l'Etat sous la V^e République*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, 1966, 657 p.

AVRIL, Pierre, *Le régime politique de la V^e République*, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 8, 2^e éd. mise à jour, 1967, 439 p.

BARBEY, *Le Conseil des ministres sous la Restauration*, Thèse, Paris, Domat-Montchrestien, 1936, 284 p.

BAUDOT, *Essai sur la vérification des pouvoirs des membres des assemblées législatives*, Thèse, Paris, Giard et Brière, 1899, 171 p.

BAUFUME, Bruno, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 77, 1993, 618 p.

BEAUD, Olivier, *Etat et souveraineté. Eléments pour une théorie de l'Etat*, Thèse Paris, dactyl., 1989, 615 p.

BEGOUIN, Pierre, *Les commissions d'enquête parlementaire*, Thèse Droit, 1931, Paris, Domat-Montchrestien, 1931, 188 p.

- BERTON, Henry**, *L'évolution contemporaine du second empire (doctrines, textes, histoire)*, Thèse, Paris, Félix Alcan, 1900, 770 p.
- BIGNON**, *De l'initiative financière chez les Anglais*, Thèse Paris, Larose, 1901, 107 p.
- BLOCH, René**, *Le régime parlementaire en France sous la III^e République*, Thèse Paris, Rudeval, 1905, 159 p.
- BLONDEL, A.**, *Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois (Etude critique comparative Etats-unis - France)*, Thèse, Aix, Roubaud, 1927, 383 p.
- BOURGOUGNON**, *Etude historique du droit de dissolution de la Chambre des députés sous la Restauration*, Thèse, Paris, Larose, 1909, 166 p.
- BOYER-MERENTIER, Catherine**, *Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris : Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 1996, 416 p.
- CABANNES, Jean**, *Le personnel gouvernemental sous la Cinquième République (1959-1986)*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 71, 1990, 350 p.
- CHARAU, Henri**, *Essai sur l'évolution du système représentatif*, Thèse, Dijon, Darantière, 1909, 340 p.
- CHOW, S. R.**, *Le contrôle de la politique étrangère en Angleterre, en France et aux Etats-Unis*, Thèse Paris, Ernest Sagot, 1920, 326 p.
- CLAISSE, Alain**, *Le Premier ministre de la V^e République*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 45, 1972, 436 p.
- COHENDET-CHASLOT, Marie-Anne**, *L'épreuve de la cohabitation (mars 1986-mai 1988)*, Thèse Lyon, dactyl., 1991, 1008 p.
- COTTERET, Jean-Marie**, *Le pouvoir législatif en France*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, t. 46, 1962, 191 p.
- COUSTIS DE LA RIVIERE, Gérard**, *Les commissions parlementaires d'enquête et la séparation des pouvoirs*, Thèse Rennes : Imprimerie G. Vatar, 1926, 141 p.
- CRAUFFON, Jehan**, *La chambre des députés sous la Restauration. Son recrutement et son organisation*, Thèse, Montpellier, Tulle, Crauffon, 1908, 144 p.
- DANDURAND, Pierre-François-Louis**, *Le mandat impératif*, Thèse Bordeaux, 1896, 782 p.
- DE BECHILLON, Denys**, *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, Paris : Economica, coll. Droit public positif, 1996, 577 p.
- DE NESMES-DESMARETS, Robert**, *Les doctrines politiques de Royer-Collard*, Thèse Montpellier, Gustave Firmin, 1908, 320 p.
- DEBACQ, Jacques**, *Le référendum. Etude de législation comparée*, Thèse Paris, Arthur Rousseau, 1896, 220 p.
- DENQUIN, Jean-Marie**, *Référendum et plébiscite. Essai de théorie générale*, Thèse Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 52, 1976, 350 p.

- DEROSIAUX, Virginie**, *Le principe de spécialité budgétaire*, Mém. DEA Droit Public Général, Lille, 1996, 76 p.
- DUBUC, Joseph**, *La question et l'interpellation*, Thèse Paris : Pédone, 1909, 259 p.
- DURAND, Lucien**, *Le droit d'entrée et de parole du gouvernement aux Assemblées constituantes et législatives en France, depuis 1789*, Thèse Paris, Marescq, 1903, 293 p.
- DUSSART, Vincent**, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels. Eléments pour une théorie de l'autonomie financière constitutionnelle*, Thèse Lille, dactyl., 1995, 483 p.
- DUTRIEUX, Damien**, *Contribution à l'étude de l'article 42 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances*, Mém. DEA Droit Public, Lille, 1992, 121 p.
- ENFERT, Carole**, *Le règlement du Sénat de la Cinquième République*, Thèse Paris, dactyl., 1998, 610 p.
- ETIEN, Robert**, *L'institutionnalisation de l'opposition dans les démocraties occidentales*, Thèse Paris, dactyl., 1980, 753 p.
- FOLLIOT, Laurence**, *Les débats parlementaires de la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif*, Paris : LGDJ, coll. Travaux et recherches Panthéon-Assas Paris II, série Droit, 1989, 118 p.
- FRIER, Pierre-Laurent**, *L'urgence*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, t. 150, 1987, 599 p.
- GEORGE, Henri**, *Le droit d'initiative parlementaire en matière financière depuis la Constitution de 1946*, Thèse, Bordeaux, Imp. Delmas, 1956, 257 p.
- GICQUEL, Jean**, *Essai sur la pratique de la V^e République, Bilan d'un septennat*, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 33, 1968, mise à jour 1977, 398 p.
- GUETTIER, Christophe**, *Le conseil constitutionnel et le droit parlementaire sous la V^e République*, Thèse Paris, dactyl., 1986, 730 p.
- LAJOUX, Charles**, *Rapports du gouvernement et des chambres dans l'acte additionnel aux constitutions de l'empire de 1815*, Thèse Paris, Giard et Brière, 1903, 226 p.
- LAQUIEZE, Alain**, *La notion de régime parlementaire*, Mém. DEA Science po., Paris, 1990.
- LAQUIEZE, Alain**, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Thèse Paris, dactyl., 1995, 814 p.
- LOQUET, Patrick**, *Les commissions parlementaires permanentes de la V^e République*, Paris : PUF, coll. Travaux et recherches de l'Université de Lille II, série Droit public et sciences politiques, 1981, 231 p.
- MARCHANDEAU**, *De la vérification des pouvoirs devant les Chambres françaises*, Thèse, Paris, Sirey, 1909, 173 p.
- MARX, Pierre**, *L'évolution du régime représentatif vers le régime parlementaire de 1814 à 1816*, Thèse, Paris, Arthur Rousseau, 1929, 224 p.

- MASCLET, Jean-Claude**, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome 61, 1979, 428 p.
- MICHAUD, Roger**, *Les méthodes de travail de l'Assemblée nationale sous la Quatrième République*, Thèse, Paris, 1966, 404 p.
- NICQ-DEVOS, Christelle**, *La responsabilité individuelle du ministre sous la V^e République*, Thèse Lille, dactyl., 1996, 519 p.
- PERNY**, *Le pouvoir constituant sous la Monarchie de Juillet*, Thèse, Paris, Boyer, 1901, 182 p.
- PHILIP, Loïc**, *Le contentieux des élections aux assemblées politiques françaises. De la vérification des pouvoirs par les Chambres au contrôle juridictionnel du Conseil constitutionnel*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, t. 37, 1961, 234 p.
- PIERRE, Michel Désiré**, *L'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958. Rationalisation de la navette parlementaire et équilibre des pouvoirs constitutionnels*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome 66, 1981, 499 p.
- PIETTRE, Benoît**, *Le déclin du Parlement sous la V^e République*, Mém. DEA Etudes po., Paris II, 1981, 89 p.
- POUYANNE, Henri**, *Les prérogatives financières du pouvoir législatif sous la Restauration*, Thèse, Paris, Arthur Rousseau, 1910, 129 p.
- RADIGUET, Léon**, *L'acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815*, Thèse Caen, Damin, 1911, 528 p.
- REDOR, Marie-Joëlle**, *De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française 1879-1914*, Paris : Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 1992, 389 p.
- RIVERO, Jean**, *Les mesures d'ordre intérieur. Essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, Thèse, Paris, Sirey, 1934, 403 p.
- ROSSETTO, Jean**, *Recherche sur la notion de constitution et l'évolution des régimes constitutionnels*, Thèse Poitiers, 1982, 473 p.
- ROUX, M.**, *Le pouvoir constituant sous la Restauration*, Thèse Paris, Librairie indépendante, 1908, 73 p.
- SAIDJ, Luc**, *Le Parlement et les traités. La loi relative à la ratification ou l'approbation des engagements internationaux*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome 62, 1979, 191 p.
- SAPIRA, Jean**, *Le rôle des Chambres au point de vue diplomatique dans un régime parlementaire (Constitution de 1875)*, Thèse Paris, Sirey, 1920, 109 p.
- SIMONNET, H.**, *Le gouvernement parlementaire et l'Assemblée constituante de 1789*, Thèse, Paris, Larose et Forcel, 1899, 125 p.
- SUNG, Nak-in**, *Les ministres de la V^e République française*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 70, 1988, 291 p.

VANAULD, Paul, *Le droit d'interpellation sous la Monarchie de juillet*, Thèse, Aix en Provence, Pourcel, 1909, 115 p.

ZARCA, Jean-Claude, *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle / majorité parlementaire sous la Cinquième République (1986-1992)*, Paris : LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 75, 1992, 498 p.

IV - ARTICLES, CHRONIQUES et COMMENTAIRES

A) Aspects théoriques

AUBERT, Jean-François, Vertus d'un système non majoritaire, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, pp. 119-131.

AUVRET, Patrick, La revanche du régime parlementaire, *RDP*, 1997, pp. 1231-1236.

BASTID, Paul, Sieyès et le gouvernement parlementaire, *RDP*, 1939, pp. 401-433.

BEAUD, Olivier, Maastricht et la théorie constitutionnelle. La nécessaire et inévitable distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir de révision constitutionnelle, *Petites affiches*, 31 mars 1993, pp. 14-17 ; 2 avril 1993, pp. 7-10.

BEAUD, Olivier, La souveraineté dans la « Contribution à la théorie générale de l'Etat » de Carré de Malberg, *RDP*, 1994, pp. 1251-1301.

BEAUD, Olivier, Le traitement constitutionnel de l'affaire du sang contaminé. Réflexions critiques sur la criminalisation de la responsabilité des ministres et sur la criminalisation du droit constitutionnel, *RDP*, 1997, pp. 995-1022.

BERLIA, Georges, De la compétence des assemblées constituantes, *RDP*, 1945, pp. 353-365.

BERLIA, Georges, La dissolution et le régime des pouvoirs publics, *RDP*, 1956, pp. 130-142.

BERLIA, Georges, La Constitution et les débats sur les règlements des assemblées parlementaires, *RDP*, 1959, pp. 566-571.

BERLIA, Georges, La convocation d'une session extraordinaire du Parlement et la nature du régime, *RDP*, 1960, pp. 303-316.

BERTHELEMY, Henry, Le pouvoir réglementaire du président de la République, *RPP*, janvier 1898, pp. 5-15 ; février 1898, pp. 322-335.

BERTHELEMY, Henry, Les limites du pouvoir législatif, *RPP*, décembre 1925, pp. 355-369.

BERTHELEMY, Henry, Les lois inconstitutionnelles devant les juges, *RPP*, novembre 1927, pp. 183-188.

BERTHELEMY, Henry, Défense de quelques vieux principes, in *Mélanges Maurice Hauriou*, Paris : Sirey, 1929, pp. 809-830.

BONEFANT, Claude, L'autonomie financière et administrative des assemblées parlementaires en France, 1789-1960, *RSF*, t. 53, 1961, pp. 293-326.

BONNARD, Roger, Les pouvoirs judiciaires des commissions d'enquête parlementaires et la loi du 23 mars 1914, *RDP*, 1914, tome 31, pp. 386-409.

BONNEFOUS, Edouard, Le régime parlementaire dans le monde moderne, *RPP*, octobre 1965, pp. 38-42.

BOUVIER, Emile, JEZE, Gaston, La véritable notion de la loi et la loi annuelle de finances, *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1897, pp. 381-393, 427-451, 528-540, 564-574.

BURDEAU, Georges, Essai sur l'évolution de la notion de loi en droit français, *Archives de la philosophie du droit*, 1939, pp. 7-55.

BURDEAU, Georges, La fonction gouvernementale, *RPP*, décembre 1946, pp. 208-213.

BURDEAU, Georges, Le déclin de la loi, *Archives de la philosophie du droit*, 1963, pp. 35-41.

CAPITANT, Henri, Comment on fait les lois aujourd'hui, *RPP*, avril 1917, pp. 305-317.

CAPITANT, René, Régimes parlementaires, *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, Paris : Sirey, 1933, pp. 31-57.

CAPITANT, René, Le conflit de la souveraineté parlementaire et de la souveraineté populaire en France depuis la Libération, in *Ecrits constitutionnels*, Paris, éd. du CNRS, 1982, pp. 275-293.

CAPPELLETTI, Mauro, Nécessité et légitimité de la justice constitutionnelle, *RID comp.*, 1981, pp. 625-657.

CARBONNIER, Jean, L'inflation des lois, *Revue des sciences morales et politiques*, n° 4, 1982, pp. 687-702.

CARCASSONNE, Guy, La place de l'opposition : le syndrome français, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, pp. 75-87.

CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier, et MENY, Yves, Parlements et démocraties en guerre, *Pouvoirs*, n° 58, 1991, pp. 75-91.

CARRE DE MALBERG, Raymond, La constitutionnalité des lois et la Constitution de 1875, *RPP*, sept 1927, pp. 339-354.

CARRE DE MALBERG, Raymond, Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme, *RDP*, 1931, pp. 225-244.

CASSIMATIS, Grégoire, Comment rénover le régime parlementaire ?, *RPP*, octobre 1965, pp. 24-37.

CHANTEBOUT, Bernard, Le régime parlementaire moniste, gouvernement d'assemblée, in *Mélanges Georges Burdeau*, LGDJ, 1977, pp. 43-61.

- CHAPSAL, Jacques**, Propos sur le référendum, *Mélanges Maurice Duverger*, Paris : PUF, 1987, pp. 51-62.
- CHEVALLIER, Jacques**, L'Etat de droit, *RDP*, 1988, pp. 313-380.
- COLLIARD, Jean-Claude**, La désignation du Premier ministre en régime parlementaire, in *Mélanges Georges Burdeau*, LGDJ, 1977, pp. 87-114.
- COMBES DE LESTRADE, Gaëtan**, Les enquêtes sous le régime parlementaire, *RPP*, mars 1898, pp. 610-621.
- COUZINET, Paul**, La dissolution des Assemblées et la Démocratie, *RDP*, 1933, pp. 495-564.
- D., L.**, Contrôle parlementaire, administratif et juridictionnel, *RPP*, décembre 1950, pp. 375-383.
- DE CORAIL, Jean-Louis**, Le rôle des Chambres en matière de politique étrangère, *RDP*, 1956, pp. 770-853.
- DE LA CHAPELLE, Séverin**, Lettre à Monsieur Antoine d'Abadie sur la vérification des pouvoirs des assemblées politiques, *Revue catholique des institutions et du droit*, 2^e semestre 1889, pp. 336-342.
- DE LA CHAPELLE, Séverin**, Du rôle du président de la République pour la sanction des lois ordinaires, *RPP*, octobre 1900, pp. 81-87.
- DE LAVELEYE, Emile**, Le régime parlementaire et la démocratie, *Revue des deux mondes*, 15 décembre 1882, pp. 824-850.
- DEMICHEL, André**, De l'incompatibilité entre les fonctions de ministre et le mandat parlementaire, *RDP*, 1960, pp. 616-647.
- DREYFUS, Ferdinand**, Le veto du président de la République et la sanction royale, *RPP*, juillet 1907, pp. 160-164.
- DUEZ, Paul**, Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois en France. Comment il convient de poser la question, in *Mélanges Maurice Hauriou*, Paris : Sirey, 1929, pp. 211-249.
- DUGUIT, Léon**, Le Sénat et la responsabilité politique du ministère, *RDP*, 1896, tome 5, pp. 426-433.
- DUGUIT, Léon**, Des règlements faits en vertu d'une compétence donnée au Gouvernement par le législateur, *RDP*, 1924, pp. 313-349.
- DUHAMEL, Olivier**, Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel, *Mélanges Maurice Duverger*, Paris : PUF, 1987, pp. 581-590.
- ESMEIN, Adhémar**, Deux formes de gouvernement, *RDP*, 1894, tome 1, pp. 15-41.
- FAVOREU, Louis**, Souveraineté et supraconstitutionnalité, *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 71-77.
- FAVOREU, Louis**, La constitutionnalisation du droit, in *Mélanges en hommage à Roland Drago*, *L'unité du droit*, Paris : Economica, 1996, pp. 25-42.

- FAVOREU, Louis**, Légalité et constitutionnalité, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 3, 1997, pp. 73-81.
- FERRIERE, Georges**, Dissolution et référendum, *RDP*, 1946, pp. 411-441.
- FORTIER, Jean-Claude**, L'indépendance administrative des assemblées politiques, *RPP*, juillet-août 1981, pp. 33-49.
- GAUDEMET, Paul**, La séparation des pouvoirs. Mythe et réalité, *D.*, 1961, Chr., pp. 121-124.
- GOUET, Yvon**, Qu'est-ce que le régime parlementaire ?, *RDP*, 1932, pp. 197-243.
- GRAUX, Georges**, Les lois et les règlements d'administration publique, *RPP*, n° 20, avril-mai-juin 1899, pp. 460-484.
- GRUNEBaum-BALLIN, P.**, La participation des organisations professionnelles à l'exercice du pouvoir législatif, *RPP*, t. 102, 1920, pp. 42-56.
- GUY-GRAND, Georges**, La crise actuelle du parlementarisme, *La grande revue*, n° 119, 1925, pp. 199-218.
- HAURIOU, André**, Représentation : trahison ?, *Après-demain*, n° 113, avril 1969, pp. 7-8.
- HERMENS, Ferdinand Aloys**, L'erreur proportionnaliste et le régime parlementaire, *RPP*, juin 1935, pp. 429-457.
- JEZE, Gaston**, Notions sur le contrôle des délibérations des assemblées délibérantes, *Revue Générale d'Administration*, 1895, II, pp. 401-415 ; III, pp. 31-44, 154-165.
- JOSEPH-BARTHELEMY**, De la liberté du gouvernement à l'égard des lois dont il est chargé d'assurer l'application, *RDP*, 1907, pp. 295-311.
- JOSEPH BARTHELEMY**, De l'interprétation des lois par le législateur, *RDP*, 1908, pp. 456-500.
- JOSEPH BARTHELEMY**, La crise de la démocratie représentative, *RDP*, 1928, pp. 584-667.
- KELSEN, Hans**, La garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice constitutionnelle), *RDP*, 1928, pp. 197-257.
- KORTMANN, Constantin**, Souveraineté et contrôle de constitutionnalité, *Rev. adm*, 1994, pp. 574-578.
- LACHAPELLE, Georges**, Le régime parlementaire et la représentation proportionnelle, *RPP*, août 1935, p. 239-254.
- LAKROUF, Slimane**, Le droit d'amendement, *RDP*, 1991, pp. 437-479.
- LARNAUDE, Ferdinand**, L'inconstitutionnalité des lois et le droit public français, *RPP*, février 1926, pp. 181-199.
- LAUVAUX, Philippe**, La démocratie majoritaire. Conception et discussion d'un modèle polaire, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, pp. 5-19.
- MASTIAS, Jean**, Système majoritaire et bicamérisme, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, pp. 89-100.

- MAULIN, Eric**, Le principe du contrôle de constitutionnalité des lois dans la pensée de R. Carré de Malberg, *RFDC*, n° 21, 1995, pp. 79-105.
- MENY, Yves**, Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ?, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 129-136.
- MERCUZOT, Benoît**, La souveraineté de l'expression référendaire : un principe nécessaire au droit constitutionnel, *RDP*, 1995, pp. 661-699.
- MICELI, V.**, Les partis politiques dans leurs rapports avec le gouvernement de cabinet, *RDP*, 1895, tome 4, pp. 201-233.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris**, Les nouvelles tendances du droit constitutionnel, Les problèmes de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre, *RDP*, 1928, pp. 5-53.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris**, Le renforcement de l'Exécutif et le régime parlementaire, *RDP*, 1930, pp. 490-529.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris**, Le référendum et le régime parlementaire, *RPP*, février 1931, pp. 304-313.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris**, La souveraineté nationale, *RPP*, juillet 1936, pp. 124-137.
- MOREAU, Félix**, Le pouvoir ministériel, *RDP*, 1897, tome 7, pp. 85-105.
- MOREAU, Félix**, Régime parlementaire et principe représentatif, *RPP*, février 1901, pp. 331-358 ; avril 1901, pp. 61-96.
- MUZELLEC, Raymond**, Un exemple de contrôle parlementaire *a posteriori* : la loi de règlement, *RSF*, 1973, pp. 21-67.
- MULLER, Daniel**, De la vérification des pouvoirs des députés (Essai historique et critique), *RDP*, 1898, t. 9, pp. 415-455.
- ORLANDO, Vittorio Emanuele**, De la nature juridique de la représentation politique, *RDP*, 1895, tome 3, pp. 1-39.
- PACTET, Pierre**, L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes, in *Mélanges Georges Burdeau*, Paris : LGDJ, 1977, pp. 191-210.
- PARODI, Jean-Luc**, Forces politiques, institutions et système majoritaire, *Projet*, n° 13, mars 1967, pp. 269-282.
- PETOT, Jean**, La notion de régime mixte, in *Mélanges Charles Eisenmann*, Paris : Cujas, 1977, pp. 99-124.
- PHILIP, André**, La crise de la démocratie parlementaire, *RPP*, novembre 1953, pp. 225-233.
- POLIN, Raymond**, Le roi ne saurait pâtir vergogne. Recherche sur le concept de responsabilité politique, in *Ecrits en hommage à Jean Foyer*, Paris : PUF, 1997, pp. 37-43.
- QUERMONNE, Jean-Louis**, Le référendum : essai de typologie prospective, *RDP*, 1985, pp. 577-589.

REDSLOB, Robert, Une réforme constitutionnelle : la dissolution de la Chambre, *RPP*, novembre 1929, pp. 195-200.

RENARD, Georges, Souveraineté et parlementarisme, *Cahiers de la nouvelle revue*, n° 4, La cité moderne et les transformations du droit, 1925, pp. 86-125.

RIVERO, Jean, Une nouvelle classification des régimes politiques, *RFSP*, 1953, pp. 849-858.

ROQUES, Xavier, Système majoritaire et contrôle de la constitutionnalité, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, pp. 101-117.

ROUSSILLON, Henry, Contre le référendum !, *Pouvoirs*, n° 77, 1996, pp. 181-190.

SIGNOREL, Jean, Le contrôle du pouvoir législatif, *RPP*, avril 1904, pp. 77-104, juin 1904, pp. 519-541.

STRANG, Le contrôle de la politique étrangère dans une Démocratie, *Synthèses*, juillet 1957, pp. 149-153.

TROPER, Michel, Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle, in *Mélanges Charles Eisenmann*, Paris : Cujas, 1977, pp. 132-151.

TROPER, Michel, Les classifications en droit constitutionnel, *RDP*, 1989, pp. 945-956.

TURPIN, Dominique, Crise de la démocratie parlementaire, *Rev. adm.*, 1985, pp. 330-337.

TURPIN, Dominique, Représentation et démocratie, *Droits*, n° 6, 1987, pp. 79-90.

VACHEROT, E., La République constitutionnelle et parlementaire, *Revue des Deux Mondes*, 15 novembre 1879, pp. 241-272.

VEDEL, Georges, Le problème des rapports du législatif et de l'exécutif au congrès de l'Association internationale de science politique, *RFSP*, 1958, pp. 757-781.

VEDEL, Georges, Schengen et Maastricht, *RFDA*, 1992, pp. 173-180.

VEDEL, Georges, Souveraineté et supraconstitutionnalité, *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 79-97.

WALINE, Marcel, Du critère des actes juridictionnels, *RDP*, 1933, pp. 565-572.

WALINE, Marcel, Observations sur la gradation des normes juridiques établie par M. Carré de Malberg, *RDP*, 1934, pp. 521-570.

B) Droit comparé

BARCLAY, H. M., Les motions dites de « guillotine » dans la procédure de la Chambre des Communes, *ICP*, n° 109, 1977, pp. 47-61.

BARLAS, R. D., Les questions orales au Parlement britannique, *ICP*, n° 65, 1966, pp. 33-40.

BASTID, Paul, Le Sénat belge, *RPP*, octobre 1930, pp. 39-58.

- BELL, John**, Que représente la souveraineté pour un britannique ?, *Pouvoirs*, n° 67, pp. 107-116.
- BENVENUTO, Silvio**, Les rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement dans la création des textes de lois, *ICP*, n° 170, 1995, pp. 128-156.
- BESSON, Emmanuel**, Le budget anglais dans ses rapports avec le principe de séparation des pouvoirs, *RPP*, juin 1899, pp. 520-539.
- BEZZI, M.**, Les procédures de révision constitutionnelle, *ICP*, n° 72, 1967, pp. 177-198.
- BONGHI, R.**, Le règlement de la Chambre italienne, *RPP*, février 1895, pp. 193-197.
- BOULTON, Clifford**, Les commissions à la Chambre des Communes britannique, *ICP*, n° 68, 1966, pp. 190-195.
- BOULTON, Clifford**, et **SAINTY, John**, Le système parlementaire britannique, *ICP*, 1^{ère} série, n° 159, 1^{er} sem. 1990, pp. 1-22.
- BRUNIALTI, Attilio**, Le Sénat italien, *RDP*, 1896, tome 6, pp. 393-407.
- BRUYNEEL, Gaston**, Interpellations, questions et procédures analogues, *ICP*, n° 115, 1978, pp. 74-99.
- CEOARA, Michel**, Les incompatibilités parlementaires en France et à l'étranger, Paris, La Documentation française, coll. *NED*, n° 4106-4107, 1974, 79 p.
- DALLA VOLTA, R.**, Des modifications provisoires des impôts sans le consentement préalable du pouvoir législatif en Italie. Le *Catenaccio*, *RDP*, 1894, tome 1, pp. 42-46.
- DE PANGE, Victor**, La réforme de la Chambre des Lords, *RPP*, avril 1950, pp. 17-27.
- DONNEDIEU DE VABRES, Jacques**, « Le Gouvernement parlementaire en Angleterre » de Harold Laski, *RFSP*, 1952, pp. 752-767.
- DUFFAU, Jean-Marie**, Les règlements des assemblées parlementaires belges, *RDP*, 1976, pp. 749-885.
- EPHRAIM, Armand**, Notes sur le régime parlementaire en Angleterre et en France, *RPP*, janvier 1896, pp. 125-139 ; mars 1896, pp. 577-593.
- ESMEIN, Adhémar**, De la délégation du pouvoir législatif. A l'occasion du projet dit « des pleins pouvoirs » présenté par M. Crispi au Parlement italien, *RPP*, août 1894, pp. 200-224.
- FARACHIO, Mario**, Le prestige du Parlement, *ICP*, n° 172, 1996, pp. 306-313.
- FROMONT, Michel**, La procédure législative en République fédérale allemande, *Pouvoirs*, n° 16, 1981, pp. 143-152.
- FROMONT, Michel**, Le parlementarisme allemand de 1981 à 1983 : crise et mutation, *RDP*, 1983, pp. 929-963.
- FUSILIER, Raymond**, Les commissions du Parlement suédois, *RDP*, 1959, pp. 1099-1125.
- GIOVANELLI, Adriano**, La Cinquième République vue d'en face, *Pouvoirs*, n° 50, 1989, pp. 127-139.

- GOGUEL, François**, La procédure italienne de vote des lois par les commissions, *RFSP*, 1954, pp. 836-842.
- HAGUENEAU, Catherine**, Le domaine de la loi en droit français et en droit anglais, *RFDC*, n° 22, 1995, pp. 247-285.
- JANSON, Jan Magnus**, Le régime parlementaire de la Finlande, *Mélanges Duverger*, PUF, 1987, pp. 623-629.
- JEZE, Gaston**, La Chambre des Lords, *RDP*, 1907, pp. 738-753.
- LAFERRIERE, Julien**, La législation déléguée en Angleterre et le contrôle de son exercice par le Parlement, in *Etudes en l'honneur à Achille Mestre*, Paris : Sirey, 1956, pp. 331-357.
- LALUMIERE, Pierre**, Le déclin du rôle financier des parlements en Europe occidentale, *Mélanges Jean Brethe de la Gressaye*, Bordeaux : Brière, 1967, pp. 405-421.
- LAMPERTICO, Fedele**, La Cour des Comptes et le contrôle parlementaire en Italie, *RPP*, mars 1896, pp. 500-508.
- LAUGEL, Auguste**, La Chambre des Communes et le gouvernement parlementaire, *Revue des deux mondes*, tome 99, 1872, pp. 269- 303.
- LAUVAUX, Philippe**, L'évolution du régime parlementaire depuis 1944, *Pouvoirs*, n° 57, 1990, pp. 25-36.
- LAUVAUX, Philippe**, Récurrences et paradoxes : une histoire contrapuntique, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 5-22.
- LAUVAUX, Philippe**, et **ZILLER, Jacques**, Trente-cinq ans de parlementarisme rationalisé en République fédérale d'Allemagne : un bilan, *RDP*, 1985, pp. 1023-1073.
- LE DIVELLEC, Armel**, Le parlementarisme en Autriche. Enseignements pour une approche renouvelée du régime parlementaire, *RDP*, 1998, pp. 145-177.
- LE DIVELLEC, Armel**, La variante allemande, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, pp. 35-46.
- LE HENAFF, Armand**, Le budget en Angleterre, *RPP*, mars 1954, pp. 289-298.
- LORCH, Netanel**, Le contrôle parlementaire de l'exécution des lois, *ICP*, 120, 1979, pp. 106-131.
- MARCE, Victor**, Le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat en Angleterre : vue d'ensemble et conclusions critiques, *RPP*, octobre 1900, pp. 88-105, novembre 1900, pp. 350-371.
- MENDEL, Françoise**, La compétence législative des Parlements. Etude comparée, *RID comp.*, 1978, pp. 947-967.
- MILLET, Philippe**, La crise anglaise et la Chambre des Lords, *RPP*, janvier 1910, pp. 5-27.
- MIRANDA, Jorge**, Le chef du gouvernement au Portugal, *Mélanges Maurice Duverger*, Paris : PUF, 1987, pp. 153-168.

MOLINIER, Joël, Aspects juridiques et signification politique de la procédure budgétaire britannique, *RDP*, 1970, pp. 971-1003.

MORIZET, Jacques, Le régime parlementaire d'Allemagne occidentale après six ans d'application, *RFSP*, 1955, pp. 572-593.

NORTON, Philip, Le système britannique après les élections de 1997, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, pp. 21-34.

PACHNICKE, H., L'organisation du travail parlementaire au Reichstag allemand, *RPP*, janvier 1895, pp. 68-82.

PASQUINO, Pasquale, L'Italie vers la démocratie majoritaire, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, pp. 63-73.

PINOT, Virgile, Le parlementarisme suédois, *RPP*, sept 1912, pp. 495-510.

QUINTY, Danièle, et **JOLY, Gilles**, Le rôle des Parlements européen et nationaux dans la fonction législative, *RDP*, 1991, pp. 393-436.

RAAFAT, Waheed, La crise du régime parlementaire en Egypte et le renforcement de l'exécutif 1923-1933, *RDP*, 1934, pp. 5-34.

REDSLOB, Robert, Le régime parlementaire en Allemagne, *RDP*, 1923, pp. 511-559.

ROUFFIE, Marcel, Le parlementarisme allemand, *RPP*, avril 1904, pp. 105-126.

ROUGE, I., La nouvelle constitution allemande, Organisation des pouvoirs, *RPP*, t. 102, 1920, pp. 359-370.

STEPHENS, David, La Chambre des Lords, *ICP*, n° 70, 1967, pp. 90-101.

TEDESCHI, Georges, Le contreseing ministériel sous les diverses constitutions françaises et étrangères, *RDP*, 1945, pp. 459-493.

VERDIER, Marie-France, La participation des parlements nationaux au processus de décision communautaire, *Petites affiches*, 1^{er} juillet 1994, pp. 20-27.

VRIGNAUD, Jacques, Quel avenir pour les Parlements ?, *RPP*, janvier 1966, pp. 65-83.

WEBER, Yves, La crise du bicaméralisme, *RDP*, 1972, pp. 573-606.

XXX, La Constitution et le régime politique du Japon, *RPP*, décembre 1898, pp. 651-670.

XXX, Le régime parlementaire en Turquie, *RPP*, août 1912, pp. 202-228.

XXX, Les questions à la Chambre des Communes, *ICP*, n° 120, 1979, pp. 82-98.

XXX, Le contrôle parlementaire de l'exécution des lois, *ICP*, n° 120, 1979, pp. 106-131.

C) Régimes français antérieurs à 1958

ASHWORTH, Antoinette, Le contrôle de constitutionnalité des lois par le Sénat du second Empire, *RDP*, 1994, pp. 45-102.

BERLIA, Georges, Le projet de constitution française du 19 avril 1946, *RDP*, 1946, pp. 209-250.

BERLIA, Georges, Les propositions parlementaires de révision constitutionnelle, *RDP*, 1950, pp. 676-690.

BERLIA, Georges, L'avis du Conseil de la République sur le projet de révision de la Constitution, *RDP*, 1954, pp. 473-497.

BIAYS, Philippe, Chronique constitutionnelle française. Les commissions d'enquête parlementaire, *RDP*, 1952, pp. 443-486.

BLAMONT, Emile, La seconde lecture dans la Constitution de 1946, *RFSP*, 1951, pp. 298-310.

BLAMONT, Emile, Les conditions du contrôle parlementaire, *RDP*, 1950, pp. 387-402.

BLAMONT, Emile, La mise en oeuvre de la dissolution, *RDP*, 1956, pp. 105-129.

BONNARD, Maryvonne, Les pratiques parlementaires sous le Directoire, *RFDC*, 1990, pp. 213-237.

BONNARD, Roger, Immunités et discipline parlementaires à l'occasion des rapports des commissions, *RDP*, 1911, pp. 558-565.

BONNARD, Roger, Les modifications du règlement de la Chambre des députés, *RDP*, 1911, pp. 712-730.

BONNARD, Roger, Chronique constitutionnelle de France. De l'homogénéité et de la solidarité ministérielles, à propos du ministère Barthou, *RDP*, 1913, pp. 554-574.

BORGETTO, Michel, La genèse du contrôle de constitutionnalité des lois en France (1789-1958), *Administration*, n° 177, octobre-décembre 1997, pp. 19-27.

BOUDET, François, La force juridique des résolutions parlementaires, *RDP*, 1958, pp. 271-289.

BRUNET, R., Chronique du mouvement législatif, Incompatibilité des fonctions de ministre avec le mandat de député ou sénateur, *RDP*, 1913, p. 748.

BRUYAS, Jean, L'évolution du Conseil de la République (1946-1949), *RDP*, 1949, pp. 541-582.

BURDEAU, Georges, Le régime des pouvoirs publics dans la Constitution du 27 octobre 1946, *RDP*, 1946, pp. 545-579.

CHARPENTIER, Jean, Les lois-cadres et la fonction gouvernementale, *RDP*, 1958, pp. 220-270.

CHASTENET, Jacques, Le Sénat de la III^e République, *RPP*, décembre 1963, pp. 3-18.

CHATELAIN, Jean, La réforme constitutionnelle, *RPP*, février 1958, pp. 104-115.

- CHATELAIN, Jean**, La réforme constitutionnelle, *RPP*, avril 1958, pp. 318-325.
- COLLIARD, Claude-Albert**, La pratique de la question de confiance sous la IV^e République, *RDP*, 1948, pp. 220-237.
- DE WARESQUIEL, Emmanuel**, Un paradoxe politique. La Chambre “introuvable” et la naissance du parlementarisme français (octobre 1815-avril 1816), *Commentaire*, n° 58, 1992, pp. 409-416.
- DEBRE, Michel**, Trois caractéristiques du système parlementaire français, *RFSP*, 1955, pp. 21-48.
- DELPECH, Joseph**, Chronique constitutionnelle de France. A propos de quelques modifications au règlement de la Chambre des députés, *RDP*, 1909, pp. 569-594.
- DENAIS, Joseph**, Le Parlement et les responsabilités militaires, *RPP*, octobre 1945, pp. 21-40.
- DEVAUX, Jean**, Le rôle du Sénat et la responsabilité du ministère sous le régime des lois constitutionnelles en 1875, *RDP*, 1925, pp. 653-674.
- DRAGO, Roland**, Histoire des services votés, *Rev. adm.*, 1994, pp. 366-369.
- DREYFUS, Ferdinand**, La crise constitutionnelle, *RPP*, mars 1896, pp. 463-471.
- DREYFUS, Ferdinand**, La Constitution de 1875, *RPP*, mars 1899, pp. 465-474.
- DUBOURG-LAVROFF, Sonia**, Le droit de pétition en France, *RDP*, 1992, pp. 1733-1769.
- DUGUIT, Léon**, L'élection des sénateurs à propos des propositions de MM Maurice Faure et Guillemet, *RPP*, août 1895, pp. 300-323 ; septembre 1895, pp. 453-475.
- DUGUIT, Léon**, Le fonctionnement du régime parlementaire en France depuis 1875, *RPP*, n° 25, juillet-août-septembre, 1900, pp. 363-374.
- DUPONT, Octave**, La réglementation de la responsabilité politique ministérielle, *RDP*, 1934, pp. 208-220.
- DUTRIEUX, Damien**, Contribution à l'étude de l'histoire des finances publiques. Les limitations à l'initiative financière des parlementaires sous les III^e et IV^e Républiques, *Annales de l'Ecole doctorale de Lille II*, n° 3, 1995, pp. 53-69.
- FERNEUIL, Th.**, La réforme parlementaire par la révision du Règlement de la Chambre, *RPP*, juillet 1894, pp. 18-26.
- FERNEUIL, Th.**, La République parlementaire en France, *RPP*, novembre 1898, pp. 386-397.
- FERRY, Gabriel**, Notes historiques sur l'abus de l'initiative financière chez les députés, *RPP*, avril 1902, pp. 80-97.
- GIRAUD, Emile**, La révision de la constitution et le régime de la dissolution, *RPP*, octobre 1951, pp. 123-133.
- GRANGE, Jean**, et **MASTIAS, Jean**, Le Sénat français comparé aux autres deuxièmes Chambres européennes, *Pouvoirs*, n° 44, 1988, pp. 131-140.

GRAUX, Georges, La révision du Règlement de la Chambre, *RPP*, juin 1898, pp. 545-558 ; juillet 1898, pp. 39-48.

GUERIN, Maurice, Quelques idées sur la réforme des méthodes de travail parlementaire, *RPP*, octobre 1951, pp. 134-141.

GUILLIEN, Raymond, Chronique constitutionnelle française. La modification du règlement de la Chambre des députés (Résolution du 22 janvier 1935), *RDP*, 1935, pp. 137-171.

JACQUELIN, René, Les Cent-jours et le régime parlementaire, *RDP*, 1897, tome 7, pp. 193-220.

JANET, Léonce, De quelques abus du pouvoir législatif, *RPP*, novembre 1909, pp. 282-292.

JOSEPH-BARTHELEMY, La distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires sous la Monarchie de Juillet, *RDP*, 1909, pp. 5-47.

JOSEPH BARTHELEMY, Les incompatibilités parlementaires, *RDP*, 1922, pp. 125-150.

JOSEPH BARTHELEMY, La Résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires, in *Mélanges Maurice Hauriou*, Paris : Sirey, 1929, pp. 3-30.

JOSEPH-BARTHELEMY, Le procès de la commission des Finances, *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, Paris : Sirey, 1933, p. 241.

JOSEPH-BARTHELEMY, La Constitution Doumergue, *RPP*, novembre 1934, pp. 225-248.

LACROIX, André, Le secret du vote devant le Parlement français, *RPP*, février 1906, pp. 307-320.

LAFFITTE, Paul, La vraie constitution de 1875, *RDP*, 1895, tome 3, pp. 86-96.

LARCHER, Emile, L'initiative parlementaire pendant la sixième législature (1893-1898), *RPP*, juin 1898, pp. 587-611 ; juillet 1898, pp. 67-87.

LASSALE, Jean-Pierre, Le droit de pétition dans l'évolution constitutionnelle française, *Annales de l'université de Lyon*, 3^e série, Droit, fascicule 22, 1962, pp. 51-89.

LEBON, André, La réforme parlementaire, *RPP*, novembre 1894, pp. 222-245.

LEFAS, Aubert, La réforme des méthodes du travail parlementaire, *Revue des sciences politiques*, octobre-décembre 1929, pp. 499-520 ; janvier-mars 1930, pp. 47-76 ; avril-juin 1930, pp. 280-302 ; juillet-septembre 1930, pp. 401-432 ; janvier-mars 1931, pp. 112-134 ; avril-juin 1931, pp. 250-274 ; juillet-septembre 1931, pp. 432-458.

LEVINET, Michel, Le problème du contrôle de la loi lors de l'élaboration de la constitution de 1793, *RDP*, 1991, pp. 697-732.

LOUIS-LUCAS, Paul, Les pouvoirs propres des commissions des Finances, *RDP*, 1954, pp. 722-752.

MAGNAN DE BORNIER, J., Les résolutions des Chambres, *RDP*, 1925, pp. 495-508.

MICHON, Louis, L'initiative parlementaire en France depuis 1789, *RDP*, 1896, tome 6, pp. 71-118 et 231-279.

- MICHON, Louis**, L'initiative parlementaire en matière financière, *RDP*, 1898, tome 10, pp. 193-219.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris**, La révision constitutionnelle, *RPP*, mai 1933, pp. 337-349.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris**, Le parlementarisme sous la IV^e République, *RPP*, juin 1947, pp. 225-234, février 1948, pp. 118-125, mai 1948, pp. 130-136.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris**, La révision constitutionnelle, *RPP*, décembre 1951, pp. 352-361.
- MOREAU, Félix**, Chronique constitutionnelle et parlementaire, *RDP*, 1897, tome 7, pp. 255-274 et 459-483.
- MOREAU, Félix**, Chronique constitutionnelle et parlementaire, *RDP*, 1898, tome 9, pp. 58-114.
- MOREAU, Félix**, Chronique constitutionnelle et parlementaire, *RDP*, 1899, tome 11, pp. 444-492.
- MOREAU, Félix**, L'initiative parlementaire, *RDP*, 1901, tome 15, pp. 251-296.
- MOREAU, Félix**, Chronique constitutionnelle et parlementaire, *RDP*, 1902, tome 18, pp. 324-348 et 469-515.
- ORDINAIRE, Maurice**, Eléments d'une réforme parlementaire, *RPP*, mai 1929, pp. 175-184.
- PACTET, Pierre**, Les commissions parlementaires, *RDP*, 1954, pp. 127-172.
- PLAISANT, Marcel**, Le contrôle de la politique extérieure par le Conseil de la République, *RPP*, mai 1950, pp. 113-122.
- PLAISANT, Marcel**, L'action du Parlement sur la politique extérieure, *RPP*, février 1951, pp. 105-112.
- RAAFAT, Waheed**, Le droit d'amendement en France, *RDP*, 1933, pp. 181-223.
- RECLUS, Maurice**, Quelques aspects de la Troisième République (1879-1918), *RPP*, janvier 1948, pp. 33-49.
- RIALS, Stéphane**, Une grande étape du constitutionnalisme européen. La question constitutionnelle en 1814-1815 : dispersion des légitimités et controverse technique, *Annales d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, n° 3, 1986, pp. 167-197.
- ROLLAND, Louis**, Le projet du 17 janvier et la question des « décrets-lois », *RDP*, 1924, pp. 42-74.
- SAIDJ, Luc**, La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours, *RFFP*, n° 51, 1995, pp. 171-187.
- SAUVAGEOT, André**, Le Cabinet Ramadier et la pratique constitutionnelle, *RPP*, mars 1948, pp. 239-252.

SAUVAGEOT, André, Le Président de l'Assemblée nationale, *RPP*, octobre 1948, pp. 122-133.

SIMON, Jules, Le régime parlementaire en 1894, *RPP*, juillet 1894, pp. 7-17.

SOLAL-CELIGNY, J., La question de confiance sous la quatrième République, *RDP*, 1952, pp. 721-756.

SOLAL-CELIGNY, J., Etude pratique de la question de confiance au cours des deux premières législatures de la IV^e République, *RDP*, 1956, pp. 299-329.

TARBOURIECH, Ernest, Du Conseil d'Etat comme organe législatif, *RDP*, 1894, tome 2, pp. 262-285.

VALBERT, G., Les nouvelles pratiques parlementaires, *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} janvier 1880, pp. 213-224.

VEDEL, Georges, Y a-t-il une Quatrième République ?, *RFSP*, 1953, pp. 612-619.

VENEZIA, Jean-Claude, Les fondements juridiques de l'instabilité ministérielle sous la Troisième et sous la Quatrième République, *RDP*, 1959, pp. 718-755.

VERPEAUX, Michel, Le droit parlementaire sous la Convention : traditions et particularités, *RFDC*, 1991, pp. 403-426.

XXX, Abel Ferry et le contrôle parlementaire pendant la guerre, *RPP*, n° 105, 1920, pp. 133-141.

XXX, La révision de la Constitution et les pouvoirs du président de la République, *RPP*, mai 1925, pp. 177-189.

D) V^e République

AMELLER, Michel, L'heure des questions au Palais Bourbon, in *Mélanges Georges Burdeau*, Le pouvoir, Paris, LGDJ, 1977, pp. 355-376.

ANDRE, Jean-Marc, fonction ministérielle et mandat parlementaire : pourquoi l'incompatibilité ?, *RPP*, juillet-août 1977, pp. 28-34.

AUBY, Jean-Marie, Sur l'étude de la hiérarchie des normes en droit public. Eléments de problématique, in *Mélanges dédiés à Robert Pelloux*, Lyon : L'Hermès, 1980, pp. 21-37.

AUVRET, Patrick, La faculté d'empêcher du Président de la République, *RDP*, 1986, pp. 141-168.

AVRIL, Pierre, Le vote bloqué, *RDP*, 1965, pp. 399-457.

AVRIL, Pierre, Le vote bloqué (1959-1970), *RDP*, 1971, pp. 469-503.

- AVRIL, Pierre**, Droits et devoirs de l'opposition, *Après-demain*, n° 151, février 1973, pp. 13-15.
- AVRIL, Pierre**, Les pouvoirs du président, *Après-demain*, n° 164, mai 1974, pp. 7-9.
- AVRIL, Pierre**, Signification de la V^e République, *Pouvoirs*, n° 4, 1978, pp. 91-105.
- AVRIL, Pierre**, Ce qui a changé dans la V^e République, *Pouvoirs*, n° 9, 1979, pp. 53-70.
- AVRIL, Pierre**, Le Parlement législateur, *RFSP*, 1981, pp. 15-31.
- AVRIL, Pierre**, Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la Cinquième République, *RDP*, 1984, pp. 573-586.
- AVRIL, Pierre**, L'Assemblée d'aujourd'hui, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, pp. 5-12.
- AVRIL, Pierre**, Les innovations sénatoriales, *Pouvoirs*, n° 44, 1988, pp. 111-118.
- AVRIL, Pierre**, Le vote bloqué et l'engagement de responsabilité, *Petites affiches*, 4 mai 1992, pp. 29-30.
- AVRIL, Pierre**, Le dévoiement, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 137-145.
- AVRIL, Pierre**, La majorité parlementaire ?, *Pouvoirs*, n° 68, 1994, pp. 45-53.
- AVRIL, Pierre**, et **GICQUEL, Jean**, L'apport de la révision à la procédure parlementaire, *RFDC*, 1990, pp. 619-630.
- AVRIL, Pierre**, et **GICQUEL, Jean**, L'apport de la révision à la procédure parlementaire, *RFDC*, 1992, pp. 439-455.
- BACOT, Guillaume**, Ni se soumettre, ni se démettre, *RPP*, janvier-février 1978, pp. 27-33.
- BACOT, Guillaume**, La signature des ordonnances, *Rev. adm.*, 1986, pp. 453-454.
- BADINTER, Robert**, Pour une juridictionnalisation du Conseil constitutionnel, *La vie judiciaire*, 6 mars 1995, pp. 1-4.
- BARRACHIN, Edmond**, Le Parlement doit-il se prononcer ?, *RPP*, mai 1968, pp. 32-36.
- BATTISTON, Dominique**, Le contrôle constitutionnel des lois de règlement, *RDT*, 1986, pp. 548-551.
- BAUFUME, Bruno**, Chroniques constitutionnelles et parlementaires. La réhabilitation des résolutions : une nécessité constitutionnelle, *RDP*, 1994, pp. 1399-1440.
- BAUMONT, Stéphane**, Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement du gouvernement, De l'amendement Tour Eiffel à l'amendement Séguin, *Annales de l'Université des sciences sociales de Toulouse*, tome XXXV, 1987, pp. 177-189.
- BEAUD, Olivier**, et **CAYLA, Olivier**, Les nouvelles méthodes du Conseil constitutionnel, *RDP*, 1987, pp. 677-710.
- BEAUGE, Stéphan**, La réforme parlementaire Séguin (1993/1994), *RRJ, Droit prospectif*, 1995, pp. 951-982.

- BECANE, Jean-Claude**, Le Règlement du Sénat. A la recherche du temps maîtrisé, *Pouvoirs*, n° 44, 1988, pp. 79-95.
- BECET, Jean-Marie**, La pratique des ordonnances de l'article 38, *Rev. adm.*, 1968, pp. 704-715.
- BECK, Bernard**, La Cour des comptes et le Parlement, *Etudes de finances publiques, Mélanges Paul Marie Gaudemet*, Economica, 1984, pp. 269-278.
- BELORGEY, Jean-Michel**, Les institutions : urgence médicale, *RPP*, septembre-octobre 1989, pp. 39-44.
- BELORGEY, Jean-Michel**, Champions, dynastes, célébrants et courtisanes (ou le parlementaire face à ses électeurs), *RPP*, mai-juin 1990, pp. 55-58.
- BELORGEY, Jean-Michel**, Le Parlement à refaire, *RPP*, septembre-octobre 1991, pp. 31-46.
- BELORGEY, Jean-Michel**, Les relations entre Parlement, partis et Gouvernement, *Après-demain*, n° 373, avril 1995, pp. 20-21.
- BERLIA, Georges**, L'application de l'article 16 de la Constitution de 58 et les rapports entre le Parlement et le Gouvernement, *RDP*, 1961, pp. 1029-1039.
- BERLIA, Georges**, Essai sur la Cinquième République, *RDP*, 1961, pp. 1157-1169.
- BERLIA, Georges**, La conférence de presse du président de la République du 31 janvier 1964, *RDP*, 1964, pp. 127-136.
- BERLIA, Georges**, Le projet de loi du 5 mai 1967 demandant une application de l'article 38 de la Constitution, *RDP*, 1967, pp. 503-510.
- BERLIA, Georges**, Le référendum du 23 avril 1972, *RDP*, 1972, pp. 929-943.
- BERTRAND, Louis**, Propos autour des articles 34, 37 et 41 de la Constitution, *EDCE*, 1959, pp. 67-76.
- BIDEGARAY, Christian**, et **EMERI, Claude**, Vie et droit parlementaires, *RDP*, 1973, pp. 1633-1745.
- BIGAUT, Christian**, La pratique parlementaire sous la cohabitation, *Regards sur l'actualité*, n° 141, mai 1988, pp. 3-19.
- BIGAUT, Christian**, La pratique des institutions au début du deuxième septennat de François Mitterrand, *Rev. adm.*, 1989, pp. 503-512.
- BIGAUT, Christian**, L'association du Parlement français au processus d'élaboration des normes communautaires (l'application de l'article 88 alinéa 4 de la Constitution issue de la réforme constitutionnelle de 1992), *Rev. adm.*, n° 277, janvier-février 1994, pp. 29-39.
- BONNARD, Maryvonne**, Les commissions spéciales à l'Assemblée Nationale, 1959-1979, *RFSP*, 1981, pp. 191-210.
- BONNEFOUS, Edouard**, Crise des institutions : restaurer le contrôle parlementaire, *RPP*, octobre 1972, pp. 16-28.

- BONNEFOUS, Edouard**, Le travail parlementaire : une réforme s'impose, *RPP*, mai-juin 1975, pp. 23-28.
- BOUDANT, Joël**, La crise identitaire du Parlement français, *RDP*, 1992, pp. 1321-1402.
- BOUISSOU, Michel**, La pratique référendaire en France, *RID comp.*, 1976, pp. 265-286.
- BOUISSOU, Michel**, Pour une réhabilitation de l'institution référendaire, in *Mélanges Georges Burdeau*, LGDJ, 1977, pp. 25-41.
- BOULOUIS, Jean**, Le défenseur de l'Exécutif, *Pouvoirs*, n° 13, 1980, pp. 27-34.
- BOURDON, Jean**, *Les assemblées parlementaires sous la cinquième République*, Doc. fr., coll. *NED*, n° 4463-4464, 1978, 236 p.
- BRAIBANT, Guy**, Qui fait la loi ?, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 43-46.
- BREHIER, Thierry**, Les groupes de pression à l'Assemblée, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, pp. 107-119.
- BRETON, Jean-Marie**, L'obligation pour l'administration d'exercer son pouvoir réglementaire d'exécution des lois. A propos de quelques décisions récentes du juge administratif, *RDP*, 1993, pp. 1749-1773.
- BRIMONT-MACKOWIAK, Maryse**, Les révisions du règlement de l'Assemblée nationale de mars 1994 et d'octobre 1995 ou le constat d'une certaine récurrence, *RDP*, 1997, pp. 427-456.
- CADART, Jacques**, Les inconvénients et les dangers plébiscitaires du référendum d'initiative présidentielle et gouvernementale en France depuis 1958 et les remèdes désirables, *RID comp.*, 1976, pp. 287-290.
- CAHOUA, Paul**, Les commissions, lieu du travail législatif, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, pp. 37-49.
- CALLENS, Bruno**, Les commissions d'enquête parlementaire après la loi du 20 juillet 1991, *Annales de l'Ecole doctorale de Lille II*, n° 5, 1997, pp. 9-48.
- CAMBY, Jean-Pierre**, La loi organique dans la constitution de 1958, *RDP*, 1989, pp. 1401-1441.
- CAMBY, Jean-Pierre**, Le Conseil constitutionnel et la régulation de l'activité des pouvoirs publics, *Administration*, n° 177, octobre-décembre 1997, pp. 28-33.
- CARCASSONNE, Guy**, L'appareil de l'Assemblée, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, pp. 31-36.
- CARCASSONNE, Guy**, A propos du droit d'amendement : les errements du Conseil constitutionnel, *Pouvoirs*, n° 41, 1987, pp. 163-170.
- CARCASSONNE, Guy**, La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle, in Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi (dir.), *La constitution de la V^e République*, Paris : PFNSP, coll. *Références*, 2^e éd., 1988, pp. 330-341.
- CARCASSONNE, Guy**, Réhabiliter le Parlement, *Pouvoirs*, n° 49, 1989, pp. 37-45.
- CARCASSONNE, Guy**, De la démocratie au Parlement, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 35-41.

- CARCASSONNE, Guy**, Le Premier ministre et le domaine dit réservé, *Pouvoirs*, n° 83, 1997, pp. 65-74.
- CARCELLE, P., MAS, G.**, Les pouvoirs du Parlement en matière financière, *Rev. adm.*, 1959, pp. 122-133.
- CARITEY, J.**, Vie et droit parlementaires. La crise des procédures parlementaires en matière budgétaire, *RDP*, 1974, pp. 501-520.
- CARITEY, J.**, Le contrôle parlementaire en matière financière, *RDP*, 1974, pp. 1451-1473.
- CARPENTIER, Chantal**, « La grève des ministères » est-elle inconstitutionnelle ?, *RPP*, janvier-février 1993, p. 13-16.
- CAYROL, Roland, PARODI, Jean-Luc, et YSMAL, Colette**, L'image de la fonction parlementaire chez les députés français, *RFSP*, 1971, pp. 1173-1206.
- CAYROL, Roland, PARODI, Jean-Luc, et YSMAL, Colette**, Les députés français et le système politique, *RFSP*, 1975, pp. 72-105.
- CELERIER, Thibaut**, L'article 88-4 de la Constitution et le Conseil d'Etat, *Petites affiches*, n° 12, 27 janvier 1995, pp. 16-17.
- CHABRUN, Jacques, SOUBEYRAN, Denis, et DE PUYLAROQUE, Paul**, Le principe de l'annualité budgétaire : réflexions et inflexions, *RFFP*, n° 26, 1989, pp. 139-153.
- CHAGNOLLAUD, Dominique**, La conception gaullienne de l'Etat : une monarchie républicaine, *Mélanges Maurice Duverger*, Paris : PUF, 1987, pp. 43-50.
- CHAGNOLLAUD, Dominique**, L'avènement d'une cour souveraine : le Conseil constitutionnel, *RPP*, septembre-octobre 1991, pp. 22-25.
- CHAMINADE, André**, Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement (réflexions à propos de la décision n° 88/251 du 12 janvier 1989), *JCP, éd. G.*, 1990, n° 3441.
- CHAMPAGNE, Gilles**, La pratique des décrets d'avances sous la V^e République, *RDP*, 1983, pp. 1013-1075.
- CHANDERNAGORD, André**, Des droits nouveaux au Parlement, *RPP*, avril 1967, pp. 15-20.
- CHANDERNAGORD, André**, Le système parlementaire français, théorie et réalité, *Revue des parlementaires de langue française*, n° 34, 1978, pp. 25-34.
- CHARLOT, Jean**, Le président et le parti majoritaire : du gaullisme au socialisme, *RPP*, juillet-août 1983, pp. 27-42.
- CHATELAIN, Jean**, L'évolution de la V^e République, *RPP*, juin 1960, pp. 562-571.
- CHAUSSEBOURG, Anne**, Les groupes parlementaires du Sénat, *Pouvoirs*, n° 44, 1988, pp. 69-77.
- HAZELLE, René, et LAFLANDRE, Michel**, Le rappel au Règlement dans la procédure parlementaire de la Cinquième République, *RDP*, 1990, pp. 677-707.

CHINAUD, Roger, Loi de finances : quelle marge de manoeuvre pour le Parlement ?, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 99-108.

CHIROUX, René, Un élément actif du contrôle parlementaire en matière budgétaire sous la V^e République : le rapport général de la commission des Finances du Sénat, *Etudes de finances publiques, Mélanges Paul Marie Gaudemet*, Economica, 1984, pp. 223-245.

CHIROUX, René, Quand les difficultés de la majorité ne comportent pas de satisfaction pour l'opposition..., *Rev. adm.*, 1988, pp. 573-576.

CHIROUX, René, Vers un déclin du bicaméralisme français ?, *Rev. adm.*, 1989, pp. 480-482.

CHIROUX, René, Comment gouverner sans majorité parlementaire ?, *Rev. adm.*, 1991, pp. 183-186.

CHRESTIA, Philippe, La rénovation du Parlement, une oeuvre inachevée, *RFDC*, 1997, pp. 293-322.

COCATRE-ZILGIEN, André, Budget et Constitution, *RPP*, novembre 1958, pp. 340-345.

COHEN, Alain Gérard, La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au domaine de la loi d'après l'article 34 de la Constitution, *RDP*, 1963, pp. 745-758.

COHEN, Simon, Le contrôle parlementaire de la politique de défense, *RDP*, 1977, pp. 377-446.

COLLIARD, Jean-Claude, L'élection du Président, *Après-demain*, n° 164, mai 1974, pp. 5-6.

COLLIARD, Jean-Claude, Un régime hésitant et déséquilibré, *Pouvoirs*, n° 4, 1978, pp. 119-122.

COLLIARD, Jean-Claude, La singularité française, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, pp. 47-62.

COLMOU, Yves, Vade-mecum du député obstruteur, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, pp. 121-129.

CONAC, Gérard, Les débats sur le référendum sous la V^e République, *Pouvoirs*, n° 77, 1996, pp. 95-108.

CORNET, Pierre, Le rôle du Sénat dans le régime parlementaire, *RPP*, octobre 1962, pp. 89-93.

COTTEREAU, Gilles, Les délégations parlementaires pour les communautés européennes, *RDP*, 1982, pp. 35-63.

COTTERET, Jean-Marie, L'ordre du jour des assemblées parlementaires, *RDP*, 1961, pp. 813-827.

COTTERET, Jean-Marie, L'évolution des moyens de communication entre gouvernants et gouvernés, in *Mélanges Louis Trotabas*, Paris : LGDJ, 1970, pp. 95-110.

COTTREL, Yves, Note sur le contrôle du Parlement sur la politique étrangère de la France sous la Cinquième République. Importance du rôle des commissions des Affaires étrangères, *RDP*, 1983, pp. 965-982.

- COUDERC, Michel**, La bataille parlementaire contre le temps, *RFSP*, 1981, pp. 85-120.
- COUDERC, Michel**, Le législateur parlementaire : pour en finir avec un pléonasme, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 49-62.
- COUDERC, Michel**, et **THIERRY, Hubert**, Le Parlement français, *Les cahiers français*, n° 174, janvier-février 1976, pp. 21-24.
- DABEZIES, Pierre**, Le déclin du Parlement, *Projet*, n° 56, juin 1971, pp. 671-683.
- DANIEL, Justin**, et **EMERI, Claude**, L'Assemblée nationale et son devenir, *RDP*, 1989, pp. 1245-1272.
- DAVIN, Jean-Paul**, Les groupes parlementaires, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, pp. 23-29.
- DE SOTO, Jean**, Chronique constitutionnelle française. La loi et le règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958, *RDP*, 1959, pp. 240-297.
- DE VILLIERS, Michel**, La V^e République et le régime semi-présidentiel, *Rev. adm.*, 1976, pp. 589-600.
- DE VILLIERS, Michel**, Vers la neutralisation des articles 34 et 37 ?, *Rev. adm.*, 1983, pp. 247-250 et 360-364.
- DE VILLIERS, Michel**, La décision du 23 janvier 1987 : qu'est-ce qu'un amendement ?, *Rev. adm.*, 1987, pp. 139-144.
- DEBBASCH, Charles**, Les ordonnances de l'article 38 dans la constitution du 4 octobre 1958, *JCP, éd. G.*, 1962, n° 1701.
- DELCAMP, Alain**, Le rôle législatif du Sénat, *RDP*, 1972, pp. 1175-1228.
- DENIAU, Xavier**, Europe : souveraineté parlementaire et droit communautaire, *RPP*, mai-juin 1979, n° 880, pp. 22-32.
- DESANDRE, Jacques**, Les délégations parlementaires, *RDP*, 1984, pp. 77-103.
- DESANDRE, Jacques**, Les commissions d'enquête ou de contrôle : secret ou publicité des travaux ?, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, pp. 51-66.
- DETRAGIACHE-DORLENCOURT, Denise**, Responsabilité devant l'assemblée ou devant le président ? La responsabilité gouvernementale pendant les quatre premières années du septennat de M. Pompidou, *RDP*, 1974, pp. 789-871.
- DHOMMEAUX, Jean**, Le rôle du Parlement dans l'élaboration des engagements internationaux : continuité et changements, *RDP*, 1987, pp. 1449-1488.
- DICKSCHAT, Siegfried**, L'article 38 de la Constitution et la loi d'habilitation du 22 juin 1967, *RDP*, 1968, pp. 832-871.
- DOGAN, Mattei**, Filières pour devenir ministre : de Thiers à Mitterrand, *Pouvoirs*, n° 36, 1986, pp. 43-60.
- DREYFUS-SCHMIDT, Michel**, Le métier de sénateur, *Pouvoirs*, n° 44, 1988, pp. 59-68.

- DUBOURG-LAVROFF, Sonia**, L'incompatibilité du mandat parlementaire et de la fonction ministérielle doit-elle être supprimée ?, *Petites affiches*, 4 mai 1992, pp. 17-20.
- DUHAMEL, Olivier**, La Constitution de la Cinquième République et l'alternance, *Pouvoirs*, n° 1, 1977, pp. 47-71.
- DUHAMEL, Olivier**, Entretien avec François Mitterrand, *Pouvoirs*, n° 45, 1988, pp. 131-139.
- DUHAMEL, Olivier**, Interview de Pierre Lellouche. La découverte des fonctions de député, *Pouvoirs*, n° 69, 1994, pp. 157-172.
- DUPRAT, Jean-Pierre**, Les groupes parlementaires sous la V^e République, in *Mélanges Pierre Montané de la Roque*, Presses de l'institut d'études politiques de Toulouse, 1986, pp. 109-147.
- DUPRAT, Jean-Pierre**, La constitution de la V^e République et les exigences de la démocratie, *Petites affiches* 29 mai 1992, pp. 4-9 ; 1^{er} juin 1992, pp. 4-8.
- DUPRAT, Jean-Pierre**, La crise des assemblées parlementaires françaises, in *Mélanges Jean-Marie Auby*, Paris : Dalloz, 1992, pp. 493-513.
- DURAND, Paul**, La décadence de la loi dans la constitution de la V^e République, *JCP, éd. G.*, 1959, n° 1470.
- EBRARD, Pierre**, L'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 et la Cinquième République, *RDP*, 1969, pp. 259-304.
- EMERI, Claude**, et **COTTERET, Jean-Marie**, Vie et droit parlementaires : renouvellement partiel du Sénat et réforme de son règlement ; exercice du pouvoir législatif et financier ; incompatibilités parlementaires, *RDP*, 1972, pp. 373-442.
- EMERI, Claude**, et **SEURIN, Jean-Louis**, Vie et droit parlementaires, *RDP*, 1970, pp. 637-757.
- ETIEN, Robert**, Le contrôle de la constitutionnalité des lois de finances. Jurisprudence financière du Conseil constitutionnel, *Rev. adm.*, 1984, pp. 142-149.
- ETIEN, Robert**, L'application des décisions d'annulation du Conseil constitutionnel sur saisine parlementaire, *Rev. adm.*, 1984, pp. 472-481.
- ETIEN, Robert**, La participation de l'opposition au débat budgétaire, *Etudes de finances publiques, Mélanges Paul Marie Gaudemet*, Paris : Economica, 1984, pp. 247-267.
- ETIEN, Robert**, Non à la réforme du contrôle de constitutionnalité des lois en France, *Rev. adm.*, 1991, pp. 517-519.
- FABRE, Francis J.**, Remarques sur le contrôle parlementaire des finances publiques, *Rev. adm.*, 1971, pp. 36-41.
- FABRE, Michel-Henry**, Un échec constitutionnel : l'investiture du président du Conseil des ministres, *RDP*, 1951, pp. 182-211.
- FABRE, Michel-Henry**, Promenade solitaire à travers les institutions de la Cinquième République, *RDP*, 1985, pp. 909-912.

- FAURE, Edgar**, Le contrôle parlementaire dans le domaine économique, *RPP*, novembre-décembre 1974, pp. 1-6.
- FAURE, Edgar**, La réforme du Parlement français, *Cahiers français*, 1976, n° 174, pp. 36-39.
- FAVOREU, Louis**, Le Conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics, *RDP*, 1967, pp. 5-120.
- FAVOREU, Louis**, Le principe de constitutionnalité. Essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel, in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris : Cujas, 1977, pp. 33-48.
- FAVOREU, Louis**, L'apport du Conseil constitutionnel au droit public, *Pouvoirs*, n° 13, 1980, pp. 16-26.
- FAVOREU, Louis**, Le droit constitutionnel jurisprudentiel, *RDP*, 1989, pp. 399-503.
- FAVOREU, Louis**, Le pouvoir normatif primaire du Gouvernement en droit français, *RFDC*, 1997, pp. 713-726.
- FLAUSS, Jean-François**, Le contrôle de constitutionnalité des lois référendaires, *Petites affiches*, 23 juin 1997, pp. 7-15.
- FORTIER, Jean-Claude**, La V^e République et le principe de l'autonomie budgétaire des assemblées, *Rev. adm.*, 1980, pp. 585-592.
- FOUCHER, Bernard**, Le dernier mot à l'Assemblée Nationale, *RDP*, 1981, pp. 1191-1240.
- FOYER, Jean**, Pour la suppression du Conseil constitutionnel, *Rev. adm.*, n° 301, 1998, pp. 97-101.
- FRAISSEIX, Patrick**, Le Conseil constitutionnel et le législateur, collaboration ou concurrence ?, *Petites affiches*, 23 juillet 1993, pp. 10-14.
- FRAISSEIX, Patrick**, La « fenêtre parlementaire » de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire, *RFDC*, n° 33, 1998, pp. 3-33.
- GAILLARD, Maurice**, Le retour des résolutions parlementaires. La mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution, *RFDC*, 1993, pp. 707-740.
- GAUCHER, Paul**, Les ordonnances en matière budgétaire, *Annales de la Faculté de droit et des sciences économiques de Clermont*, 1965, pp. 5-44.
- GAXIE, Daniel**, Immuables et changeants : les ministres de la V^e République, *Pouvoirs*, n° 36, 1986, pp. 61-78.
- GEORGE, Henri**, Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires, in *Mélanges Georges Burdeau*, Paris : LGDJ, 1977, pp. 441-453.
- GEORGEL, Jacques**, La pratique institutionnelle de la gauche, *RPP*, septembre-octobre 1991, pp. 13-21.
- GEORGEL, Jacques**, Le Parlement sous la V^e République, *JCA*, fasc. 102, 11-1997, 15 p.

GIBEL, Claude, L'évolution des moyens de travail des parlementaires, *RFSP*, 1981, pp. 211-226.

GICQUEL, Jean, De la cohabitation, *Pouvoirs*, n° 49, 1989, pp. 69-79.

GICQUEL, Jean-Eric, L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires, *Petites affiches*, 7 juillet 1997, pp. 4-8.

GICQUEL, Jean-Eric, La lutte contre l'abus du droit d'amendement au Sénat, *RDP*, 1997, pp. 1351-1373.

GILLYBOEUF, Jean-Paul, Dans le contexte actuel, une loi de programmation militaire se justifie-t-elle encore ?, *RFFP*, n° 39, 1992, pp. 82-85.

GOGUEL, François, De la conformité du référendum du 28 octobre 1962 à la Constitution, *Mélanges Maurice Duverger*, Paris : PUF, 1987, pp. 115-125.

GOGUEL, François, Du Sénat de la III^e à celui de la V^e, *Pouvoirs*, n° 44, 1988, pp. 5-14.

GOUX, Christian, Le rôle du Parlement. Comment contrôler l'argent public, *Après-demain*, n° 379, décembre 1995, pp. 24-26.

GRADEL, Richard, Le travail parlementaire et ses contraintes, *RPP*, mai-juin 1985, pp. 11-18.

GRANGE, Jean, Attitudes et vicissitudes du Sénat (1958-1980), *RFSP*, 1981, pp. 32-84.

GRANGE, Jean, Le système d'élection des sénateurs et ses effets, *Pouvoirs*, n° 44, 1988, pp. 35-57.

GROUD, Hervé, Les délégations parlementaires pour les communautés européennes. Adaptation des assemblées au processus de construction européenne ?, *RDP*, 1991, pp. 1309-1349.

GUGLIELMI, Gilles, Observations sous Conseil d'Etat, 7 février 1994, M. Ghez, *AJDA*, 1994, pp. 412-414.

GUIBAL, Michel, Le retard des textes d'application des lois, *RDP*, 1974, pp. 1039-1078.

GUILLARD, Jean-Pierre, La programmation des dépenses militaires, *RFFP*, n° 39, 1992, pp. 29-32.

HADAS-LEBEL, Raphaël, La Cinquième République et la guerre, *Pouvoirs*, n° 58, 1991, pp. 5-24.

HAMON, Francis, L'extension du référendum : données, controverses, perspectives, *Pouvoirs*, n° 77, 1996, pp. 109-121.

HAMON, Léo, Quand les assemblées parlementaires ont des juges. Quelques réflexions sur l'équilibre constitutionnel de 1959, *D.*, 1959, Chr. pp. 253-260.

HAMON, Léo, Note sous Conseil constitutionnel 59-2 DC, *D.*, 1959, Jur., pp. 501-507.

HAMON, Léo, Les domaines de la loi et du règlement à la recherche d'une frontière, *D.*, 1960, Chr. pp. 253-260.

- HAMON, Léo**, Du référendum à la démocratie continue, *RFSP*, 1984, pp. 1084-1101.
- HAMON, Léo**, et **COTTERET, Jean-Marie**, Vie et droit parlementaires, *RDP*, 1961, pp. 99-105.
- HAMON, Léo**, et **COURVOISIER, C.**, Vie et droit parlementaires, *RDP*, 1965, pp. 649-660.
- HAMON, Léo**, et **EMERI, Claude**, Vie et droit parlementaires, *RDP*, 1961, pp. 1238-1248.
- HAMON, Léo**, et **EMERI, Claude**, Vie et droit parlementaires, *RDP*, 1962, pp. 1128-1165.
- HAMON, Léo**, et **EMERI, Claude**, Vie et droit parlementaires, *RDP*, 1963, pp. 963-987.
- HAMON, Léo**, et **EMERI, Claude**, Vie et droit parlementaires, *RDP*, 1963, pp. 1160-1173.
- HAMON, Léo**, et **EMERI, Claude**, Vie et droit parlementaires, *RDP*, 1964, pp. 69-126.
- HAMON, Léo**, et **MANESSE, Jacques**, Vie et droit parlementaires, *RDP*, 1969, pp. 907-939.
- HAMON, Léo**, et **MARSOT, Alain**, Vie et droit parlementaires, *RDP*, 1965, pp. 31-52.
- HAMON, Léo**, et **VAUDIAUX, Jacques**, Vie et droit parlementaires, *RDP*, 1967, pp. 893-948.
- HAMON, Léo**, et **VAUDIAUX, Jacques**, Vie et droit parlementaires, *RDP*, 1968, pp. 355-389.
- HAURIOU, André**, Le Parlement dans la Constitution de la V^e République, *Après-demain*, n° 150, janvier 1973, p. 9-11.
- HEMERY, Bernard**, Changer deux mots à la Constitution, *RPP*, mai-juin 1976, pp. 13-18.
- HONTEBEYRIE, Pierre**, La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoirs, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, pp. 13-21.
- HUON DE KERMADEC, Jean-Michel**, La banalisation des sessions extraordinaires à vocation législative du Parlement français, *RFDC*, n° 22, 1995, pp. 227-246.
- JAN, Pascal**, La réforme du règlement de l'Assemblée nationale. A propos de la décision du Conseil constitutionnel du 10 mars 1994, *Petites affiches*, 22 juillet 1994, pp. 27-32.
- JAN, Pascal**, La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale, *RDP*, 1995, pp. 987-1028.
- JEANNENEY, Jean-Marcel**, Un régime parlementaire « aménagé », *RPP*, janvier 1973, p. 27.
- JOS, Emmanuel**, Le réformisme constitutionnel parlementaire sous la VII^e législature : essai de typologie, *RDP*, 1988, pp. 717-742.
- JOURNES, Claude**, L'administration des assemblées parlementaires sous la Cinquième République, *RDP*, 1978, pp. 321-360.
- JOXE, Pierre**, Référendums et plébiscites dans la tradition politique française, *Après-demain*, n° 113, avril 1969, pp. 11-13.

- L'HUILLIER, Jean**, La délimitation des domaines de la loi et du règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958, *D.*, 1959, Chr., pp. 173-178.
- LAMOTTE, Pierre**, Parlement nouveau style, *RPP*, février 1959, pp. 122-133.
- LANCELOT, Marie-Thérèse**, Le courrier d'un parlementaire, *RFSP*, 1962, pp. 426-431.
- LAPORTE, Jean**, Un nouveau mode de contrôle. Les délégations parlementaires, *RFSP*, 1981, pp. 121-139.
- LASCOMBE, Michel**, Le Premier ministre, clef de voûte des institutions ? L'article 49, alinéa 3 et les autres..., *RDP*, 1981, pp. 105-162.
- LASCOMBE, Michel**, Réviser la Constitution, *RRJ, Droit prospectif*, 1991, pp. 653-674.
- LASCOMBE, Michel**, La responsabilité du gouvernement devant le Parlement dans le rapport Vedel, *Petites affiches*, 7 mai 1993, pp. 4-7.
- LASSAIGNE, Jean-Dominique**, La succession du Général de Gaulle : régime présidentiel ou régime parlementaire ?, Entretien avec Georges Burdeau, *RPP*, mai 1969, pp. 23-33.
- LAVROFF, Dmitri-Georges**, Les commissions de l'Assemblée nationale sous la Cinquième République, *RDP*, 1971, pp. 1429-1465.
- LAVROFF, Dmitri-Georges**, Eloge de la Constitution, *RPP*, septembre-octobre 1991, pp. 5-12.
- LE GUERN, Hervé, MESSAGE, Hervé, et TESSIER, Alexandre**, Le contrôle parlementaire du budget de l'Etat. Le rôle de l'Assemblée nationale 1983-1987, *RFFP*, n° 22, pp. 195-242.
- LE MIRE, Pierre**, L'ordre du jour sous la Cinquième République, *RFDC*, 1991, pp. 195-232.
- LEBRETON, Jean-Pierre**, Conseil constitutionnel et initiative financière dans le cadre de la procédure législative, *Rev. adm.*, 1978, pp. 274-284.
- LEGRES, Antoine**, Les fonctions d'un Parlement moderne, *RPP*, juin 1967, pp. 43-51.
- LEGRES, Antoine**, Le Parlement et les choix économiques, *RPP*, octobre 1970, pp. 27-38.
- LIGNEAU, Philippe**, Chronique constitutionnelle et parlementaire française. La suppléance parlementaire, *RDP*, 1970, pp. 109-136.
- LIMOUZY, Jacques**, Les rapports du ministre avec le Parlement et les partis, *Pouvoirs*, n° 36, 1986, pp. 93-101.
- LINDITCH, Florian**, La souveraineté budgétaire et l'Europe. De quelques contraintes communautaires sur les finances publiques françaises, *RDP*, 1993, pp. 1671-1710.
- LUCHAIRE, François**, La nécessité d'une réforme institutionnelle, *RPP*, janvier-février 1977, pp. 7-13.
- LUCHAIRE, François**, Le Conseil constitutionnel est-il une juridiction ?, *RDP*, 1979, pp. 27-52.
- LUCHAIRE, François**, La constitution après un tiers de siècle, *Rev. adm.*, 1991, pp. 301-307.

- LUCHAIRE, François**, L'abrogation de la loi Falloux devant le juge constitutionnel, *RDP*, 1994, pp. 609-634.
- LUCHAIRE, François**, Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois financières, *RDP*, 1997, pp. 289-322.
- LUCHAIRE, François**, Le Conseil constitutionnel et les lois de validation, *RDP*, 1998, pp. 23-36.
- LUISIN, Bernard**, L'interprétation du règlement de l'Assemblée nationale par les précédents, *RDP*, 1988, pp. 1107-1135.
- MABILEAU, Albert**, La compétence financière du Parlement de la Cinquième République, *RSF*, 1961, pp. 45-82.
- MAGNET, Jacques**, Les institutions supérieures de contrôle des comptes et le pouvoir législatif, *RFFP*, n° 49, 1995, pp. 231-237.
- MAISL, Herbert**, Les groupes parlementaires à l'Assemblée nationale : bilan des deux premières années de la quatrième législature, *RDP*, 1970, pp. 1005-1033.
- MALIGNIER, Bernard**, L'inéligibilité annale, sanction du compte de campagne irrégulier et ses conséquences, *Petites affiches*, 19 janvier 1994, pp. 20-25.
- MARCHESSOU, Philippe**, note sous Conseil constitutionnel, 83-161 DC, du 19 juillet 1983, *AJDA*, 1984, pp. 33-36.
- MASCLET, Jean-Claude**, La fonction parlementaire sous la V^e République, *Rev. adm.*, 1985, pp. 327-330.
- MASTIAS, Jean**, Histoire des tentations du Sénat de la V^e République, *Pouvoirs*, n° 44, 1988, pp. 15-34.
- MATHIEU, Bertrand**, La constitutionnalité des validations législatives : certitudes et incertitudes (à propos de la décision n° 89-250 DC du 29 décembre 1988), *RFDA*, 1989, pp. 862-867.
- MAUS, Didier**, L'Assemblée nationale et les lois autorisant la ratification des traités, *RDP*, 1978, pp. 1075-1088.
- MAUS, Didier**, La constitution jugée par sa pratique, Réflexions pour un bilan, in Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi (dir.), *La constitution de la V^e République*, PFNSP, coll. Références, 2^e éd., 1988, pp. 295-329.
- MAUS, Didier**, Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement, *Pouvoirs*, n° 44, 1988, pp. 119-130.
- MAUS, Didier**, La cohabitation : deux ou trois choses que je sais d'elle, *RPP*, septembre-octobre 1991, pp. 26-30.
- MAUS, Didier**, Libres propos sur le Sénat, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 89-97.
- MAZEAUD, Pierre**, Le Parlement et « ses adversaires », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 109-122.

- MESNARD, A. H.**, Ordonnances, lois d'orientation ou loi-cadres ?, *RDP*, 1982, pp. 1073-1080.
- MESSAGE, Hervé**, Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ?, *RFFP*, n° 41, 1993, pp. 14-29.
- MIABOULA-MILANDOU, Arsène**, Les moyens d'action du Parlement à l'égard de la loi votée, *RDFC*, n° 33, 1998, pp. 35-70.
- MICHEL, Yves**, Les initiatives parlementaires, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, pp. 89-98.
- MOPIN, Michel**, Diriger le Parlement, *Pouvoirs*, n° 83, 1997, pp. 41-58.
- MORANGE, Georges**, La hiérarchie des textes dans la Constitution du 4 octobre 1958, *Dalloz*, 1959, Chr., pp. 21-26.
- MORIN, Georges**, Un exemple de résistance au changement constitutionnel : l'impossible réforme du statut des suppléants des parlementaires, *RDP*, 1979, pp. 1559-1589.
- MORIN, Michel**, Les discours de fin de session dans les assemblées parlementaires sous la V^e République, *Pouvoirs*, n° 20, 1982, pp. 155-168.
- MORIN, Michel**, Le Parlement et le budget social de la Nation, *Pouvoirs*, n° 29, 1984, pp. 147-154.
- MORIN, Michel**, La présence du Gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la Cinquième République, *RDP*, 1986, pp. 1355-1394.
- MUZELLEC, Raymond**, Tradition et innovation dans l'examen de la loi de règlement du budget de 1971, *RSF*, 1973, pp. 577-595.
- MUZELLEC, Raymond**, Les délais d'examen des projets de lois de finances devant le Conseil constitutionnel, *Rev. adm.*, 1983, pp. 467-471.
- MUZELLEC, Raymond**, Du caractère fondamental des lois de finances rectificatives, *Etudes de finances publiques, Mélanges Paul Marie Gaudemet*, Paris : Economica, 1984, pp. 173-192.
- NGUYEN HUU, Patrick**, L'évolution des questions parlementaires depuis 1958, *RFSP*, 1981, pp. 172-190.
- OBERDORFF, Henri**, Les incidences de l'Union européenne sur les institutions françaises, *Pouvoirs*, n° 69, 1994, pp. 95-106.
- PACTET, Pierre**, L'application du principe majoritaire sous la V^e République de 1958 à 1981, *Mélanges Léo Hamon*, Paris : Economica, coll. Politique comparée, 1982, pp. 507-523.
- PACTET, Pierre**, La loi, permanence et changements, *Mélanges René Chapus*, Paris : Montchrestien, 1992, pp. 503-515.
- PARODI, Jean-Luc**, Les 4 découvertes du Parlement français, *RFSP*, 1981, pp. 5-14.
- PASCALLON, Pierre**, Le Conseil constitutionnel : un deuxième Parlement, *RPP*, septembre-octobre 1986, pp. 2-3.

- PASCALLON, Pierre**, Garder la Constitution de la V^e République, *RPP*, mai-juin 1992, pp. 11-13.
- PAUCOT, Jean**, Le pouvoir d'engager les hostilités en France, *Pouvoirs*, n° 10, 1979, pp. 65-78.
- PEISER, Gustave**, La priorité de l'Assemblée nationale sur le Sénat en matière de lois de finances, *Etudes de finances publiques, Mélanges Paul Marie Gaudemet*, Paris : Economica, 1984, pp. 207-221.
- PEZANT, Jean-Louis**, Contribution à l'étude du pouvoir législatif selon la Constitution de 1958, in *Mélanges Georges Burdeau*, Paris : LGDJ, 1977, pp. 455-480.
- PEZANT, Jean-Louis**, Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires. Eléments pour un bilan, *RFSP*, 1981, pp. 140-171.
- PEZANT, Jean-Louis**, Loi / Règlement. La construction d'un nouvel équilibre, in Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi (dir.), *La constitution de la V^e République*, PFNSP, coll. Références, 2^e éd., 1988, pp. 342-374.
- PEZANT, Jean-Louis**, Quel droit régit le Parlement ?, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 63-74.
- PHILIP, Loïc**, L'élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel, *AJDA*, 1975, pp. 15-18.
- PHILIP, Loïc**, L'évolution du droit constitutionnel des finances publiques, *RFFP*, 1988, n° 22, pp. 243-254.
- PIERRE-CAPS, Stéphane**, L'adaptation du Parlement français au système communautaire, *RFDC*, 1991, pp. 233-273.
- PIERRET, Christian**, Le Parlement et la fiscalité, *Pouvoirs*, n° 23, 1982, pp. 33-45.
- PIERRET, Christian**, Quel consensus pour un régime présidentiel, *RPP*, septembre-octobre 1985, pp. 5-14.
- PIERRET, Christian**, A propos du contrôle parlementaire sur le budget de la Nation, *Après-demain*, n° 278, novembre 1985, pp. 10-11.
- PIMONT, Yves**, La question préalable, *RDP*, 1970, pp. 351-386.
- PINAY, Antoine**, Quelques réflexions sur l'institution du médiateur, *Rev. adm.*, 1973, pp. 615-619.
- PLUCHON, Pierre**, Le Parlement français depuis 1958, *RPP*, janvier 1967, pp. 34-43.
- PONTIER, Jean-Marie**, Les intergroupes parlementaires, *RDP* 1981, pp. 1163-1190.
- PONTIER, Jean-Marie**, Le rôle des intergroupes au Parlement français, *RFSP*, 1982, pp. 810-836.
- PORTET, Philippe**, La dissolution de l'Assemblée nationale du 21 avril 1997 : une pratique institutionnelle inédite sous la V^e République, *La Tribune du droit public*, 1997, pp. 257-269.

- PRADA, Jean**, L'évolution du rôle de la Cour des comptes dans ses relations avec le pouvoir législatif, *Rev. adm.*, n° 283, pp. 29-37.
- PREVOST, Jean-François**, Le droit référendaire dans l'ordonnement juridique de la Constitution de 1958, *RDP*, 1977, pp. 5-54.
- PRIET, François**, L'incompétence négative du législateur, *RFDC*, 1994, pp. 59-85.
- RAMBAUD, Patrick**, Le Parlement et les engagements internationaux de la France sous la V^e République, *RGDIP*, 1977, pp. 617-666.
- RAVAZ, Bruno**, Faut-il allonger la durée des sessions parlementaires ?, *RDP*, 1994, pp. 1441-1456.
- RENOUX, Thierry**, Les moyens d'action de l'Assemblée nationale, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, pp. 67-88.
- RENOUX, Thierry**, Le principe de la légalité en droit constitutionnel positif français, *Petites affiches*, 11 mars 1992, pp. 18-25.
- REYNAUD, Paul**, Est-il nécessaire de réviser la Constitution ?, *RPP*, avril 1961, p. 6-9.
- RIALS, Stéphane**, La conception du pouvoir de Georges Pompidou, *Rev. adm.*, 1984, pp. 126-132.
- RICHARD, Alain**, et **SEGUIN, Philippe**, Les relations majorité / opposition, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, pp. 99-106.
- RIVERO, Jean**, Regard sur les institutions de la V^e République, *D.*, 1958, Chr., pp. 259-264.
- RIVERO, Jean**, Fin d'un absolutisme, *Pouvoirs*, n° 13, 1980, pp. 5-15.
- ROBERT, Jacques**, L'aventure référendaire, *D.*, 1984, Chr., pp. 243-252.
- ROCHE, Jean**, Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958, *RDP*, 1959, pp. 1126-1222.
- ROQUES, Xavier**, Le mythe de l'ordre du jour prioritaire, *Petites affiches*, 4 mai 1988, pp. 31-34.
- ROQUES, Xavier**, Les irrecevabilités financières (en dehors de l'article 40 de la constitution), *RFDC*, n° 16, 1993, pp. 741-759.
- ROQUES, Xavier**, La révision constitutionnelle et la réforme des méthodes de travail de l'Assemblée nationale, *Petites affiches*, 10 novembre 1995, n° 135, pp. 12-18.
- ROUSSEAU, Dominique**, Le Conseil constitutionnel, le Parlement, le peuple : quel dialogue ?, *Après-demain*, n° 373, avril 1995, pp. 24-25.
- ROUSSEAU, Dominique**, Pour ou contre une limitation du pouvoir du juge constitutionnel, *Rev. adm.*, n° 301, 1998, pp. 197-204.
- ROUSSILLON, Henry**, Pour une mini-Assemblée nationale, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 123-128.

ROUSSILLON, Henry, Des ordonnances, à quoi bon ?, *La vie judiciaire*, 24 décembre 1995, pp. 1-2.

RULLIER, Bernard, Le Parlement et la politique communautaire : les premières applications de l'article 88-4 de la constitution, *Petites affiches*, 11 octobre 1993, pp. 7-14 ; 13 octobre 1993, pp. 22-25.

RULLIER, Bernard, L'article 88-4 de la Constitution : un premier bilan, *RDP*, 1994, pp. 1679-1734.

RUZIE, David, Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale, *RDP*, 1959, pp. 863-965.

SATCHIVI, Francis, L'avenir mouvementé de l'article 49, alinéa 3, *Petites affiches*, 15 juillet 1994, pp. 12-20.

SCHOEFFLER, Quelques aspects du contrôle du Conseil constitutionnel en matière de droit budgétaire, *Le Courrier juridique des finances*, n° 73, février 1997, pp. 1-4.

SOUBEYROL, Jacques, La définition de la loi et la Constitution de 1958, *AJDA*, 1960, pp. 123-129.

STILLMUNKES, Pierre, La classification des actes ayant force de loi en droit public français, *RDP*, 1964, pp. 261-292.

STIRN, Bernard, Quelques réflexions à partir de l'examen par le Conseil d'Etat des projets communautaires en application de l'article 88-4 de la Constitution, *Rev. adm.*, n° 277, janvier-février 1994, pp. 93-95.

SUR, Serge, Un bilan du référendum en France, *RDP*, 1985, pp. 591-602.

TALLINEAU, Lucile, Une annexe budgétaire en quête d'identité, *RDP*, 1987, pp. 1029-1072.

TARDAN, Arnaud, Le rôle législatif du Sénat, *Pouvoirs*, n° 44, 1988, pp. 97-110.

TAUGOURDEAU, J.-P., Réformer le droit d'initiative en matière de loi de finances, *RDT*, février 1982, pp. 89-108.

TOULEMONDE, Bernard, Note sous Conseil constitutionnel, 27 février 1972, *AJDA*, 1972, pp. 638-643.

TRNKA, Hervé, La commission mixte paritaire, *RDP*, 1963, pp. 477-534.

TRNKA, Hervé, Evolution de la procédure de la commission mixte paritaire au cours de la deuxième législature de la Cinquième République, *RDP*, 1967, pp. 739-770.

TRON, Ludovic, Loi de Finances et Parlement, *RPP*, sept 1963, pp. 20-23.

V., J., Le Sénat et la révision de la Constitution, *RPP*, avril 1962, pp. 68-75.

VANDENDRIESSCHE, Xavier, L'apport du Président Mitterrand au droit constitutionnel de la Cinquième République, *RDP*, 1996, pp. 637-701.

VEDEL, Georges, Réflexions sur les singularités de la procédure devant le Conseil constitutionnel, in *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ?*, *Mélanges Roger Perrot*, Dalloz, 1996, pp. 537-556.

- VENEZIA, Jean-Claude**, Sur l'exercice de la fonction exécutive par le Parlement de la V^e République, in *Mélanges Georges Burdeau, Le pouvoir*, Paris : LGDJ, 1977, pp. 481-491.
- VERDIER, Marie-France**, La modification du règlement de l'Assemblée nationale pour l'application de l'article 88 alinéa 4 de la Constitution. A propos d'une décision du Conseil constitutionnel du 17 décembre 1992, *Petites affiches*, 26 mars 1993, pp. 10-16.
- VERDIER, Marie-France**, Le Conseil constitutionnel et le contrôle sénatorial sur les actes communautaires, *Petites affiches*, 4 juin 1993, pp. 8-12.
- VERDIER, Marie-France**, Procédure budgétaire : nouveaux développements (A propos de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relatif à la procédure d'adoption des lois de finances), *Petites affiches*, 19 juillet 1993, pp. 11-16.
- VERRIER, Patrice**, Le Médiateur, *RDP*, 1973, pp. 941-984.
- VIALA, Alexandre**, Les réserves d'interprétation : un outil de « resserrement » de la contrainte de constitutionnalité, *RDP*, 1997, pp. 1047-1067.
- VIANDIER, Alain**, La crise de la technique législative, *Droits*, n° 4, 1986, pp. 75-80.
- VIEL, Marie-Thérèse**, La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le président de la République et le Premier ministre, *RDP*, 1993, pp. 141-195.
- VIER, Charles-Louis**, Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les règlements des Assemblées, *RDP*, 1972, pp. 165-208.
- VINCENT, François**, De l'inutilité de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, *AJDA*, 1965, pp. 564-576.
- VIOLA, André**, Le Parlement, à la recherche du temps perdu : la session unique, *Annales de l'Université des sciences sociales de Toulouse*, t. XLIII, 1995, pp. 195-213
- VIVIANO, Michel**, La révision constitutionnelle de 1995 : nouveau renforcement de l'exécutif, *Petites affiches*, 13 octobre 1995, pp. 4-9.
- WALINE, Jean**, Les groupes parlementaires en France, *RDP*, 1961, pp. 1170-1237.
- WALINE, Marcel**, Chronique constitutionnelle française. Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la Constitution de 1958, *RDP*, 1959, pp. 699-717.
- WALINE, Marcel**, Quelques réflexions sur les institutions de la Cinquième République, *RDP*, 1982, pp. 597-601.
- WERNER, Alain**, Le Conseil constitutionnel et l'appropriation du pouvoir constituant, *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 117-136.
- ZARKA, Jean-Claude**, Le « domaine réservé » à l'épreuve de la seconde cohabitation, *RPP*, janvier-février 1994, pp. 40-44.
- ZORGBIBE, Charles**, Constitution : quelle réforme ?, *RPP*, mai-juin 1992, pp. 2-10.

VI - ACTES DE COLLOQUES et TABLES RONDES

Après-demain, A quoi sert le Parlement ?, *Après-demain*, n° 90, janvier 1967, 32 p.

Après-demain, Le rôle du député, *Après-demain*, n° 150, janvier 1973, 34 p.

Association française de science politique, *Le parlementarisme peut-il être limité sans être annihilé ?*, Entretiens du samedi, Paris, n° 4, 1965, 37 p.

Association française de science politique, Réunion du GETUPAR, 25 octobre 1985, Communication de Louis Favoreu, *Le Conseil constitutionnel et le Parlement (août 1984-août 1985)*.

Association française des constitutionnalistes, *Le domaine de la loi et du règlement*, Paris : Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2^e éd., 1981, 283 p.

Association française des constitutionnalistes, *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée Nationale*, Journée d'études du 15 mars 1991, Paris : Economica et Presses universitaires d'Aix Marseille, coll. Droit public positif, 1992, 117 p.

Association française des constitutionnalistes, Société française de finances publiques, *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, Paris : Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1996, 152 p.

Congrès international de droit comparé, *Le gouvernement parlementaire ; ses transformations et son fonctionnement dans les divers pays. La théorie du régime parlementaire telle qu'elle se dégage de l'évolution comparative des institutions*, Paris : LGDJ, 1905, t. I, 623 p., t. II, 623 p.

Cour des Comptes, Vers un renouveau de la loi de règlement, Journée Cour-Université de la Cour des Comptes, Paris, 3 juin 1994, dactyl.

Faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Strasbourg, *Relation des journées d'études en l'honneur de Carré de Malberg. 1861-1935*, Paris : Dalloz, coll. Annales de la faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Strasbourg, 1966, 183 p.

Institut universitaire européen, *Parlement et gouvernement : le partage du pouvoir*, Actes du colloque de Florence, 10 et 11 octobre 1977, Leyden-Londres-Boston : Sijthoff, Bruxelles : Bruylant, Stuttgart : Klett-Cotta, Florence : Le Monnier, 1979, 191 p.

Les petites affiches, La révision constitutionnelle. Réviser la constitution pour quoi faire ?, *Petites affiches*, 4 mai 1992.

Revue du droit public, Neuf constitutionnalistes répondent à trois questions concernant les élections législatives de 1997, *RDP*, 1997, pp. 607-661.

Revue du droit public, Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats, *RDP*, 1997, pp. 1543-1600.

Revue française de finances publiques, La Cour des comptes et le Parlement, *RFFP*, n° 59, 1997.

Table des matières

INTRODUCTION	1
1^{ERE} PARTIE LE PARLEMENT DE LA V^E REPUBLIQUE, LE CREATEUR INSTRUMENTALISE...	18
TITRE 1 - LE PARLEMENT, INSTRUMENT DE RELAIS DE L'OPINION	21
<i>Chapitre 1 - Le Gouvernement, émanation du Parlement</i>	<i>23</i>
Section 1 - La traduction dans l'idée du contrat de majorité	23
§ 1 - La question de l'investiture	24
A) Les principes relatifs à la confiance parlementaire	24
1 - Le principe du lien de confiance	24
2 - Les principes relatifs à l'expression de cette confiance	27
a) L'investiture dans LES régimes parlementaires	28
α) La confiance présumée	28
β) La confiance exprimée	30
b) L'investiture dans LE régime parlementaire	32
B) Le contrat de majorité sous la V ^e République	35
1 - Un contrat tacite	35
a) Un caractère facultatif difficilement établi	35
α) Une conception impérative	36
β) Une interprétation doctrinale facultative	37
b) Un caractère facultatif ressenti	38
2 - La valorisation d'un contrat formel	43
§ 2 - Les modalités d'expression du refus de confiance	47
A) Les principes du régime parlementaire	47
1 - Absence de démission obligatoire en cas de vote négatif	48
a) Les principes	48
b) Les enseignements tirés de la pratique institutionnelle	52
2 - Absence de démission devant un autre organe parlementaire que la Chambre basse	55
a) Devant la seconde Chambre	57
b) Devant les commissions	59
B) Les solutions dégagées par la V ^e République	60
1 - L'article 49, alinéa 2	60
a) Des verrous conformes au régime parlementaire	62
b) Des verrous contraires au régime parlementaire	63
2 - Le Gouvernement est-il responsable devant la seule Assemblée nationale ?	65
Section 2 - La traduction dans une présence de tous les instants	69
§ 1 - Le droit d'entrée et de parole des ministres aux Chambres	69
A) Un droit nécessaire mais non suffisant	70
B) Un droit appliqué naturellement	72
§ 2 - L'incompatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire	75
A) L'incompatibilité et le régime parlementaire	75
1 - L'incompatibilité et le régime parlementaire, une antinomie proclamée	75
2 - La compatibilité, critère facultatif du régime parlementaire	77
a) Quant à la légitimité et à la représentativité qu'elle confère	77
b) Quant au soutien qu'elle permet	79
B) L'incompatibilité étrangère au déclin du Parlement	80
1 - Une règle affirmée	80
2 - Une règle contournée	82
<i>Chapitre 2 - La possibilité de recourir à l'expression directe de l'opinion</i>	<i>88</i>
Section 1 - La dissolution	88
§ 1 - Dissolution et parlementarisme	89
A) La dissolution, condition du régime parlementaire	89
1 - Dissolution et équilibre	89
2 - Dissolution et gouvernement d'opinion	92
B) Buts et titulaires du droit de dissolution	95
1 - Les buts de la dissolution	95
2 - Le titulaire du droit de dissolution	98
§ 2 - La V ^e République et le droit de dissolution	100

A) La faiblesse des règles juridiques encadrant la dissolution	100
1 - La liberté d'utilisation	101
a) Une liberté difficilement acquise	101
b) Une liberté nécessaire	103
2 - L'absence de contreseing	105
B) Etude des dissolutions sous la V ^e République	108
1 - Deux dissolutions apparemment parlementaires	108
a) La dissolution du 9 octobre 1962	108
b) La dissolution du 21 avril 1997	110
2 - Une dissolution apparemment présidentielle	111
3 - Deux dissolutions de concordance	113
Section 2 - Le référendum	115
§ 1 - Démocratie référendaire et démocratie parlementaire	115
A) Une harmonie de principe	116
1 - Le référendum longuement dénigré	116
2 - Le référendum profitable	117
B) Une harmonie sous conditions	119
§ 2 - Le référendum sous la V ^e République et le Parlement	120
A) La disparition progressive du Parlement dans le cadre de la procédure référendaire	121
1 - Une disparition organisée	121
a) Des intentions mitigées	122
b) Un texte clair	124
2 - Une disparition accentuée	126
a) L'initiative du référendum	126
b) Le champ du référendum	129
B) L'infériorité proclamée du Parlement	132
1 - L'établissement d'une hiérarchie entre loi référendaire et loi parlementaire	132
2 - La contingence de la hiérarchie	134
CONCLUSION DU TITRE 1	137
TITRE 2 - LE PARLEMENT, INSTRUMENT D'ACTION DU GOUVERNEMENT	138
<i>Chapitre 1 - Le Parlement donne au Gouvernement les moyens de gouverner efficacement</i>	140
Section 1 - Le pouvoir d'initier le débat parlementaire	141
§ 1 - Le Gouvernement dispose de la faculté d'initier le débat parlementaire	141
A) L'initiative budgétaire	142
1 - L'initiative, monopole de l'exécutif	142
2 - L'initiative exécutive, monopole incontesté	145
B) L'initiative des lois	147
1 - Une initiative partagée	147
2 - Un partage léonin	150
a) Le partage dans les régimes parlementaires	150
α) En France	150
β) A l'étranger	152
b) Le partage sous la V ^e République	154
α) Constat chiffré	154
β) Limites du constat chiffré	157
C) L'ordre du jour	160
1 - Une position dominante	161
2 - Un « abus de position dominante » ?	164
§ 2 - Le Gouvernement dispose des moyens de conserver son texte	169
A) L'immunité temporaire du projet de loi	169
1 - Les règles suivies sous les III ^e et IV ^e Républiques	170
2 - La limitation du pouvoir des commissions parlementaires sous la V ^e République	172
a) La limitation du nombre des commissions permanentes	172
b) La prééminence du texte gouvernemental sur celui de la commission	174
B) La limitation du droit d'amendement des parlementaires	176
1 - La limitation des amendements sans incidence budgétaire	177
a) Un mouvement lent à se dessiner	177
b) L'étendue relative du droit d'amendement des parlementaires	179
α) L'étendue limitée du droit d'amendement	179
β) L'étendue des pouvoirs gouvernementaux relatifs aux amendements	183
γ) Le renouveau des amendements parlementaires	188
2 - L'interdiction quasi-totale des amendements à incidence financière	189
a) L'absence de déclin du Parlement du fait de l'interdiction d'aggraver les dépenses	190
b) La sévérité des dispositions de l'article 40	193
Section 2 - Le pouvoir de surmonter des oppositions plus ou moins importantes	196
§ 1 - Les procédés d'accélération de la procédure législative ordinaire	197

A) L'article 49 alinéa 3	197
1 - L'indispensable institution du mécanisme.....	197
a) La prise de conscience	198
b) L'utilisation effective du mécanisme	200
2 - L'éventuelle limitation de son utilisation.....	202
B) L'article 45	205
1 - Le dernier mot à l'Assemblée nationale	206
a) Un procédé conforme au parlementarisme	206
b) Une utilisation compatible avec l'esprit du régime parlementaire.....	207
2 - L'urgence	209
a) Nécessité de l'urgence et déclin.....	209
b) Nécessaire déclin de l'urgence ?.....	210
C) Le cumul des pouvoirs gouvernementaux.....	212
§ 2) L'adoption d'une loi de finances sans vote	214
A) L'existence de délais budgétaires.....	214
1 - L'absence de délais constitutionnels pour le vote du budget.....	215
2 - Les délais posés par l'article 47	216
B) La sanction de l'irrespect des délais	219
1 - Les douzièmes provisoires.....	219
2 - Les ordonnances financières.....	221
<i>Chapitre 2 - Le Parlement fixe le cadre d'action du Gouvernement.....</i>	<i>225</i>
Section 1 - Le cadre défini par le vote des lois	225
§ 1 - L'article 34 de la Constitution.....	226
A) La naissance du principe d'une limitation matérielle de la loi.....	226
1 - L'omnicompétence de la loi	226
2 - La renaissance de l'idée de limitation	228
B) Une limitation toute relative.....	230
1 - L'étendue du domaine de la loi.....	230
a) Les matières objet de la loi.....	231
b) L'adjonction d'objet au domaine de la loi	233
2 - Le renouveau de la loi	236
a) La jurisprudence favorable à l'extension du domaine de la loi	236
b) L'extension institutionnelle du domaine de la loi	238
α) L'intervention du législateur dans le domaine réglementaire.....	238
β) L'intervention du législateur dans des domaines oubliés	239
C) Pour une limitation verticale plus conforme aux principes du régime parlementaire.....	242
§ 2 - Une limite au pouvoir législatif : le transfert de compétences à d'autres institutions	245
A) Le transfert de compétences aux collectivités locales.....	245
B) Le transfert de compétences au profit de l'Union européenne.....	248
Section 2 - Le cadre arrêté par le vote de la loi de finances et de lois d'habilitation	250
§ 1 - Le vote de la loi de finances.....	250
A) La faible marge de manoeuvre du Parlement	251
1 - La rigidité du processus constitutionnel d'examen du budget.....	251
2 - La réduction du nombre de votes	253
a) Les services votés	253
b) Une spécialisation budgétaire appréhendée différemment.....	255
α) Naissance et évolution du principe de spécialité budgétaire	255
β) La spécialité budgétaire sous la V ^e République.....	257
B) Le pouvoir décisionnel du Parlement.....	259
1 - La capacité parlementaire de modification du projet de loi de finances.....	260
a) Le réexamen des services votés	260
b) L'étendue réelle du pouvoir financier du Parlement	262
2 - Le refus du budget	263
§ 2 - Les lois d'habilitation, de programme et de Plan.....	266
A) Les lois de programme et la planification	266
1 - Le Plan.....	266
2 - Les lois de programme	268
B) Les lois d'habilitation	270
CONCLUSION DU TITRE 2	272
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	273
2^{NDE} PARTIE LE PARLEMENT DE LA V^E REPUBLIQUE, CONTROLEUR ET CONTROLE.....	275
TITRE 1 - LE PARLEMENT, INSTRUMENT DE CONTROLE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE.....	278
<i>Chapitre 1 - Le contrôle de ratification.....</i>	<i>280</i>
Section 1 - Le contrôle par la ratification des ordonnances de l'article 38	282

§ 1 - L'imperfection des règles posées par l'article 38.....	282
A) Le caractère obligatoire du projet de loi de ratification.....	282
B) Le caractère facultatif de la loi de ratification.....	283
1 - L'absence généralisée d'examen parlementaire.....	284
2 - La ponctualité d'un contrôle diffus.....	285
§ 2 - La voie du renouveau du contrôle de ratification.....	286
A) La renaissance du contrôle : la ratification implicite.....	287
B) Vers un renouveau de la ratification expresse.....	288
1 - Le renouveau par la révision de la Constitution.....	288
2 - Le renouveau par une interprétation jurisprudentielle plus stricte.....	289
Section 2 - Le contrôle budgétaire.....	291
§ 1 - L'absolue nécessité du contrôle budgétaire.....	291
A) Les principes parlementaires postulent un tel contrôle.....	291
B) Les techniques budgétaires imposent un tel contrôle.....	294
1 - Les modifications législatives apportées à la loi de finances initiale.....	295
2 - Les modifications réglementaires apportées à la loi de finances initiale.....	297
a) Les décrets d'avances.....	297
b) Les décrets de virement, arrêtés de transfert et autres mécanismes de régulation.....	301
α) Les décrets de virement.....	301
β) Les arrêtés de transfert.....	303
γ) Les autres mécanismes de régulation budgétaire.....	304
§ 2 - Le contrôle de l'exécution budgétaire.....	306
A) Une organisation apparemment favorable au Parlement.....	307
1 - La date de dépôt du projet de loi de règlement.....	307
2 - L'examen de la loi de règlement.....	310
B) La problématique réalité du contrôle.....	312
1 - Le retard de la loi de règlement.....	312
2 - L'inefficacité de l'examen de la loi de règlement.....	315
Section 3 - Le contrôle des négociations internationales.....	318
§ 1 - Le principe de l'intervention parlementaire en aval des traités.....	318
A) La prépondérance de l'exécutif.....	319
1 - Négocier, c'est gouverner.....	319
2 - Le principe du contrôle des actions internationales du Gouvernement.....	321
B) La toute puissance de l'exécutif.....	325
1 - Un Gouvernement soucieux de conserver sa liberté.....	325
a) Le silence gardé pour obtenir l'acceptation.....	325
b) le silence gardé pour conserver l'information.....	326
2 - Un Président omnipotent.....	328
§ 2 - Les limites au pouvoir du Parlement en matière de traités.....	331
A) La compétence d'attribution du Parlement.....	331
B) L'interdiction du droit d'amendement.....	334
1 - L'interdiction d'amender le texte d'un traité.....	335
2 - L'interdiction d'amender le projet de loi autorisant la ratification.....	336
C) Supériorité des traités sur les lois.....	338
<i>Chapitre 2 - L'efficacité du contrôle suppose l'information du Parlement.....</i>	<i>341</i>
Section 1 - Les techniques d'information éprouvées.....	342
§ 1 - Le droit de pétition et les commissions d'enquête.....	343
A) Le droit de pétition.....	343
1 - L'importance du droit de pétition.....	343
a) Le passé glorieux du droit de pétition.....	344
b) Le renouveau du droit de pétition.....	346
2 - Du droit de pétition au droit d'enquête.....	348
B) Les commissions d'enquête.....	349
1 - Un statut peu enviable.....	349
a) Une disparition volontaire.....	350
b) Une création difficile.....	351
2 - L'interdiction faite aux commissions d'enquête d'intervenir dans le domaine judiciaire.....	353
§ 2 - Les questions.....	356
A) L'intérêt de la procédure des questions parlementaires.....	357
1 - Un contrôle polymorphe.....	357
a) Les questions orales.....	357
b) les questions écrites.....	358
c) Les questions au Gouvernement.....	360
2 - Un contrôle de proximité.....	361
a) L'intérêt commun aux divers types de questions.....	361
b) Les intérêts propres aux différents types de question.....	363
B) La faiblesse relative de la procédure des questions parlementaires.....	364

1 - Une faiblesse consubstantielle du procédé des questions.....	365
2 - La faiblesse organisationnelle des questions sous la V ^e République.....	366
Section 2 - Les techniques nouvelles.....	368
§ 1 - L'article 88-4.....	369
A) Le dessaisissement du Parlement.....	370
1 - La prise de décision en dehors du Parlement.....	370
2 - Les décisions européennes s'imposent au Parlement français.....	373
B) Une information européenne à parfaire.....	375
1 - Les insuffisances de l'information européenne du Parlement.....	375
a) Une information partielle.....	376
b) Une information aléatoire.....	378
2 - Les remèdes à apporter.....	380
a) La réserve parlementaire.....	380
b) Le contrôle de constitutionnalité des actes communautaires.....	381
§ 2 - Le contrôle de l'application des lois.....	383
A) La grande liberté consentie au Gouvernement dans l'application de la loi.....	383
1 - Une liberté usitée.....	384
2 - Les justifications de cette liberté.....	386
a) Les justifications pratiques.....	387
b) Les justifications théoriques.....	388
B) L'intégration du contrôle de l'application des lois dans le rôle nouveau de l'évaluation législative.....	391
1 - Le contrôle de l'application des lois sous la V ^e République.....	391
a) Le contrôle juridictionnel.....	391
b) Le contrôle parlementaire.....	393
2 - Le rôle des offices parlementaires.....	394
CONCLUSION DU TITRE 1.....	397
TITRE 2 - LE PARLEMENT, OBJET DE CONTROLES.....	399
<i>Chapitre 1 - Le contrôle de la majorité parlementaire par l'autorité effective de la Constitution.....</i>	<i>401</i>
Section 1 - Le contrôle de constitutionnalité des lois.....	401
§ 1 - Le Conseil constitutionnel, garant de la hiérarchie des normes.....	402
A) La permanence de la primauté de la Constitution sur les lois.....	402
1 - La naissance de la hiérarchie des normes.....	403
2 - Les premiers contrôles de constitutionnalité des lois.....	405
a) Les contrôles externes.....	405
b) L'endo-contrôle.....	408
B) La nouvelle réalité du constitutionnalisme.....	412
1 - Le Conseil constitutionnel, départiteur de compétences.....	413
a) Une volonté affichée de brider le législateur.....	413
b) La véritable fonction du Conseil constitutionnel.....	415
2 - La soumission éventuelle du pouvoir constituant dérivé au contrôle de constitutionnalité.....	417
§ 2 - Les méthodes contestées du contrôle de constitutionnalité.....	420
A) L'incomplétude du contrôle de constitutionnalité des lois.....	420
1 - L'échappatoire au contrôle.....	421
a) Les lois soustraites au contrôle du Conseil constitutionnel.....	421
b) La jurisprudence timide du Conseil constitutionnel.....	422
2 - La question de l'exception d'inconstitutionnalité.....	423
B) Le spectre du gouvernement des juges.....	425
1 - L'abondance et les méthodes du droit constitutionnel jurisprudentiel.....	425
2 - La relativité de cette théorie.....	427
Section 2 - Le contrôle du Conseil constitutionnel sur le règlement des assemblées et les pouvoirs des parlementaires.....	429
§ 1 - Le contrôle de constitutionnalité du règlement.....	430
A) Un contrôle nécessaire.....	431
1 - La soumission du règlement des assemblées à la Constitution.....	431
2 - La permanence de l'autonomie réglementaire des assemblées.....	433
B) Un contrôle exercé de manière sévère et surprenante.....	436
1 - Un contrôle sévère.....	436
2 - Un contrôle reposant sur des bases surprenantes.....	439
§ 2 - Le transfert du contentieux des élections parlementaires au Conseil constitutionnel.....	441
A) Un transfert nécessaire.....	441
1 - Une crainte des juges enracinée.....	442
2 - Une crainte des assemblées justifiée.....	444
a) La manifestation de ces abus.....	444
b) La conséquence de ces abus.....	446
B) Un transfert rationnel.....	448
1 - L'absence de souveraineté parlementaire.....	448
2 - Le caractère juridictionnel du contrôle.....	450

<i>Chapitre 2 - Le contrôle de la majorité parlementaire par la place réservée à l'opposition</i>	453
Section 1 - La puissance du Président de la République de cohabitation.....	454
§ 1 - Une puissance relative tirée de ses pouvoirs propres	456
A) Des pouvoirs efficaces.....	458
1 - Des pouvoirs efficaces et risqués	458
a) La dissolution	459
b) La saisine du Conseil constitutionnel.....	461
c) La démission du Président de la République	462
2 - Un pouvoir sans risque : le droit de message	463
B) Des pouvoirs puissants mais inefficaces	466
1 - La nomination du Premier ministre.....	466
2 - Le référendum	468
3 - L'article 16.....	469
§ 2 - Une faculté d'empêcher tirée de l'utilisation de ses pouvoirs partagés	471
A) Le contrôle par la maîtrise du temps.....	471
1 - La nouvelle délibération de la loi.....	471
2 - La convocation du Parlement en session extraordinaire	472
3 - La signature des ordonnances	475
B) Le contrôle par la prise de décisions.....	477
1 - La prééminence présidentielle en matière de relations extérieures	478
2 - Les prérogatives tirées de l'article 13 de la Constitution	480
a) La nomination aux emplois civils et militaires.....	480
b) Le pouvoir réglementaire du Président de la République	481
3 - La révision de la Constitution.....	483
Section 2 - La faiblesse des possibilités offertes à l'opposition parlementaire.....	485
§ 1 - La faible représentation de l'opposition	487
A) Le manque d'association aux structures parlementaires	487
1 - Le Bureau.....	487
2 - Les commissions permanentes.....	488
a) L'élection de leur président	489
b) La nomination des rapporteurs	490
B) Un droit d'expression limité.....	491
1 - Au Parlement.....	492
2 - A l'extérieur de l'enceinte parlementaire.....	493
§ 2 - La faiblesse des moyens d'action de l'opposition.....	495
A) La faible association de l'opposition à l'activité normative	495
1 - La faiblesse absolue des moyens mis à disposition de l'opposition politique.....	495
2 - La faiblesse relative de l'opposition du Sénat.....	498
B) La faible surveillance de la majorité par l'opposition	499
1 - Un contrôle quasi inexistant	500
a) Les questions de l'opposition	500
b) Les commissions d'enquête.....	502
2 - De faibles possibilités d'appel	504
a) La possible saisine parlementaire du Conseil constitutionnel	504
b) L'impossible appel au peuple.....	505
CONCLUSION DU TITRE 2	508
CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE.....	508
CONCLUSION.....	510
ANNEXES.....	535
BIBLIOGRAPHIE.....	548