

Armel Le Divellec

## VERS LA FIN DU « PARLEMENTARISME NÉGATIF » À LA FRANÇAISE ?

UNE PROBLÉMATIQUE INTRODUCTIVE

À L'ÉTUDE DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE 2008-2009

L'étude des assemblées parlementaires pâtit depuis longtemps, en France (et parfois ailleurs), des très nombreux malentendus qui affectent sa subtile problématique elle-même. Cette dernière dépend tout d'abord de la nature spécifique du droit en général, du droit constitutionnel en particulier. Il faut à cet égard commencer par rappeler l'inanité d'une abstraite vision duale qui prétendrait distinguer le droit (constitutionnel) « dans les livres » et le droit (constitutionnel) « dans la réalité ». René Capitant et Charles Eisenmann, pour citer deux grands savants de l'époque récente, ont naguère (et parmi d'autres) souligné qu'il entre évidemment dans le travail propre du juriste de se préoccuper de l'effectivité et de l'application du droit (ou mieux : des énoncés à prétention normative)<sup>1</sup>. Autrement dit, il importe de réaliser que ce que l'on appelle la « pratique » n'est pas entièrement détachable du droit, qu'elle est même souvent un moment de la fabrication du droit lui-même<sup>2</sup> – ce qui, évidemment, ne veut pas dire que toute pratique soit, en matière constitutionnelle, du droit. Ce point assez élémentaire mais fondamental explique qu'il m'apparaisse, avec d'autres, judicieux de parler de droit politique. C'est dire également que les études relatives aux assemblées parlementaires (comme à toute institution politique) ont, à l'évidence,

---

1. « Le droit positif n'est pas le droit posé par un législateur, il est le droit en vigueur, c'est-à-dire le droit appliqué... » souligne ainsi Capitant (« Le droit constitutionnel non écrit », *Mélanges François Gény*, t. III, Sirey, 1934, rééd. dans ses *Écrits d'entre-deux-guerres*, Ed. Panthéon-Assas, 2004, p. 298). C. Eisenmann, « Droit constitutionnel et science politique », *RIHPC*, 1957, p. 72-85 (rééd. dans ses *Écrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, Ed. Panthéon-Assas, 2002, p. 511-524). Ce dernier répondait alors aux prétentions de certains adeptes d'une science politique en voie d'autonomisation à l'égard des facultés de droit, opération menée au nom de la nécessité d'appréhender le réel, la vie politico-constitutionnelle vivante.

2. Constat empiriquement opéré par tous les spécialistes du droit parlementaire depuis Eugène Pierre et corroboré par les travaux de Pierre Avril, Jean Gicquel et Jean-Louis Pezant. Il rencontre d'ailleurs, à certains égards, les analyses théoriques d'un Michel Troper sur le rôle de la volonté dans l'interprétation du droit.

besoin d'être nourries par les échanges entre universitaires et praticiens.

Il n'en demeure pas moins que la science constitutionnelle française a surtout un urgent besoin de conceptualisations, spécialement en matière de système de gouvernement, domaine dans lequel la doctrine se contente depuis longtemps de schémas trop grossiers, quand ils ne sont pas tout simplement faux. Ainsi, une analyse exigeante du Parlement et du « nouveau droit parlementaire » ne saurait faire l'économie d'une mise en situation conceptuelle problématique.

Le droit parlementaire, matière en apparence essentiellement technique, est, en tant que partie du droit constitutionnel (Marcel Prélot), sous-tendu par les problématiques de ce dernier. Il ne peut donc être appréhendé en faisant abstraction de la position constitutionnelle propre des assemblées dans un État donné. Plus précisément, celles-ci ne sauraient jamais être analysées utilement indépendamment de leur relation structurelle vis-à-vis de l'Exécutif. En l'occurrence, le principe de la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement comporte inévitablement de puissantes implications que l'on ne saurait sous-estimer, même pour l'appréciation des parties techniques du droit parlementaire.

L'examen des conséquences induites par l'importante révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et ses prolongements (par des textes d'accompagnement et de concrétisation)<sup>3</sup> fournit une bonne occasion de tenter de tester la démarche ici esquissée. Après environ deux années d'application, il est possible de dessiner un bilan provisoire de la réforme. Encore convient-il de savoir comment évaluer celle-ci et déterminer ce que l'on peut raisonnablement en attendre. Si l'analyse devait être engagée en l'absence de conceptualisation et de problématisation préalables, elle risquerait de pécher par naïveté et d'aboutir inmanquablement à des déceptions.

C'est pourquoi il me paraît important de montrer que les réformes de 2008-2009 s'inscrivent dans un panorama constitutionnel propre à la V<sup>e</sup> République, que je propose de qualifier de « parlementarisme négatif » (ou de logique négative du parlementarisme)<sup>4</sup>. Il sera ensuite possible de mieux appréhender le sens des changements formels du droit réalisés en 2008-2009 et des effets qu'ils ont pu susciter chez les acteurs constitutionnels.

---

3. Notamment plusieurs lois organiques et ordinaires adoptées en 2009 et 2010, ainsi que les modifications des règlements des assemblées en mai et juin 2009.

4. Je précise que ce qualificatif n'implique pas en lui-même, à mes yeux, une appréciation dépréciative sur le type de parlementarisme de la V<sup>e</sup> République. Il vise simplement à mettre en relief ce qui m'apparaît, au plan strictement scientifique et descriptif (au sens où l'entendrait un positiviste rigoureux), comme son caractère intrinsèque principal. Que je sois amené à formuler par ailleurs un jugement d'ensemble essentiellement critique voire « défavorable » sur ce parlementarisme relève d'un autre registre, « engagé » ou *de lege ferenda*.

On ne s'attardera pas longuement ici à démontrer que le système de gouvernement de la V<sup>e</sup> République est évidemment rattachable à la famille des régimes parlementaires, même si une partie des analystes (qu'ils soient juristes, politistes ou autres) croit pouvoir en douter, en raison des fortes spécificités du système français. En dépit du rôle éminent joué, comme on sait, par le Président de la République, le système ne cesse pourtant pas d'être structurellement parlementaire : non seulement les règles juridiques formelles (en particulier le principe de la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement) y sont en vigueur – et l'on peut, pour être plus précis, indiquer que son cadre juridique est celui du parlementarisme dualiste renouvelé –, mais son fonctionnement réel (quels qu'en soient les bizarreries et les défauts) lui aussi rattache sans conteste la V<sup>e</sup> République aux logiques essentielles du parlementarisme.

Il est non moins certain que la démocratie française se caractérise, depuis 1958, par un système de gouvernement original, que j'ai proposé d'appeler un système parlementaire à captation présidentielle<sup>5</sup>. La formule permet de traduire le fait que si le Président jouit d'une telle faculté de diriger la politique nationale, c'est parce qu'il s'appuie sur les ressorts du parlementarisme (en l'occurrence, un parlementarisme majoritaire). Sauf l'hypothèse particulière de la cohabitation, qui est comme une exception confirmant la règle, la majorité parlementaire reconnaît le Président pour son chef. Dès lors, elle soutient toutes ses initiatives (ou presque) et le Président peut ainsi « capter » les ressorts du parlementarisme majoritaire à son profit politique. Les principaux processus constitutionnels officiels de décision (procédure législative, délibérations internes du gouvernement, pouvoir réglementaire) se déroulent, apparemment, comme dans les autres démocraties parlementaires occidentales, mais ils sont en réalité initiés par le chef de l'État et convergent politiquement vers lui. Le Premier ministre français est apparemment dans la même situation qu'un Premier ministre britannique ou allemand, mais il travaille en réalité pour le compte de la politique présidentielle, non pour sa seule ligne politique propre. L'emprise présidentielle est juridiquement insaisissable (en dehors, peut-être, d'une partie importante du pouvoir de nomination aux grands emplois de l'État et de la sphère publique) puisqu'il ne détient, en droit, presque aucune compétence de pilotage direct des affaires de l'État. Bref, le Président utilise, mieux : il capte ces ressorts du gouvernement parlementaire ; c'est ce qui, constitutionnellement, fait sa force profonde.

---

5. On me pardonnera de renvoyer à mon article « Le Prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la Présidence de la V<sup>e</sup> République », *Droits*, n°44, 2007, p. 101-137.

## I. La notion de « parlementarisme négatif »

Le système de gouvernement parlementaire est, comme chacun sait, le mode de gouvernement le plus répandu dans le monde libre aujourd'hui, mais derrière son unité, cette grande famille est marquée par une certaine diversité<sup>6</sup>. On peut discerner plusieurs variantes du système parlementaire, selon de multiples angles d'analyse (structure formelle, dynamiques internes, partis, culture), ce qui rend encore plus nécessaire d'opérer des distinctions ou même de tenter d'élaborer une grille typologique (évidemment imparfaite).

La doctrine française propose couramment un certain nombre de distinctions pour rendre compte de la variété des systèmes parlementaires ; il s'agit essentiellement des clivages suivants : dualiste/moniste<sup>7</sup>, rationalisé/non rationalisé, majoritaire/non majoritaire<sup>8</sup>.

On remarquera que ces distinctions peuvent se combiner entre elles<sup>9</sup> et qu'elles n'ont pas les mêmes visées. Le caractère rationalisé est relativement objectif (il se constate aisément à la lecture des textes constitutionnels), encore que son intensité puisse être très variable (toutes les relations entre l'Exécutif et le Parlement ne font pas nécessairement l'objet d'une réglementation ; le degré minimum est la codification du principe de responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement), mais il est purement formel, en ce sens qu'il ne renseigne en rien sur le fonctionnement du système. Le caractère dualiste ou moniste (qui comprend d'ailleurs des degrés intermédiaires) peut être soit entièrement formel (i.e. tiré de la présence ou non de certaines règles juridiques écrites), soit substantiel (lorsqu'il vise à rendre à peu près compte de l'équilibre effectivement réalisé, dans un pays donné, entre le chef de l'État et le gouvernement, voire entre le chef de l'État et le Parlement). Seul le critère du caractère majoritaire ou non est tiré exclusivement du fonctionnement concret d'un système donné (et ce, quel que soit le mode de scrutin pour l'élection des députés), essentiellement par intégration du système

---

6. Pour une présentation générale, v. D. Baranger et A. Le Divellec, « Régime parlementaire », in D. Chagnollaud, M. Troper (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, t. II, Dalloz, à paraître.

7. Sachant qu'il faudrait être plus précis et distinguer, à la suite de Philippe Lauvaux (*Le parlementarisme*, PUF, 1997 et « L'évolution des fonctions exécutives en Europe », *Cahiers français*, n°268, 1994, p. 30-43), le dualisme classique du dualisme renouvelé ainsi, par ailleurs, que le monisme classique du monisme pur (un dégradé de nuances pouvant d'ailleurs séparer ces grandes catégories, qui ne sont que des repères, non des essences chimiquement pures).

8. Ce dernier critère, très utilisé par la doctrine française, est aussi le plus incertain : il est en effet contingent car éminemment évolutif.

9. Un même système peut être parlementaire formellement dualiste, fonctionner selon le schéma moniste, être faiblement ou non rationalisé et majoritaire (par exemple l'Autriche et le Luxembourg). Ou bien formellement et pratiquement moniste, rationalisé et non majoritaire (par exemple la Hongrie).

de partis à l'analyse<sup>10</sup>. Mais même ainsi enrichi, il ne rend pas entièrement compte de l'équilibre effectif et du sens global, à la fois juridique et politique (si l'on peut dire), d'un système donné.

Le terme de « parlementarisme négatif » est parfois employé par la doctrine constitutionnelle scandinave, notamment au Danemark et en Norvège<sup>11</sup>, pour souligner que prévaut, dans ces deux monarchies parlementaires construites sur le dualisme classique, le principe de la confiance présumée pour la formation du gouvernement : le chef du cabinet et les ministres entrent en fonction par la nomination royale, sans avoir besoin d'un vote d'approbation explicite de la part du Parlement (lequel ne détient juridiquement que la faculté de mettre en jeu leur responsabilité)<sup>12</sup>. Limitée, la formule ne va pas au-delà et ne serait d'ailleurs sans doute pas tout à fait adéquate notamment au Danemark pour les autres aspects des relations entre Exécutif et parlement car l'intervention formelle du Folketing danois est aujourd'hui requise pour valider quantité d'initiatives gouvernementales (on y reviendra).

L'idée selon laquelle le parlement est réduit à mener une politique « négative » avait, d'autre part, été défendue – dans un autre contexte, il est vrai : celui de la monarchie dualiste à Exécutif non parlementaire de l'Empire allemand de 1871-1918 – par Max Weber à la fin de la Première guerre mondiale<sup>13</sup>. Weber

---

10. Jean-Claude Colliard a affiné l'analyse en proposant de distinguer le degré de structuration et de stabilité du système de partis (*Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de Sciences Po, 1978, p. 278 et suiv.).

11. Point particulièrement souligné par R. Fusilier dans son grand ouvrage, *Les monarchies parlementaires*, Les éditions ouvrières, 1960, notamment p. 29. Mais on le retrouve dans des analyses plus récentes, par exemple, T. Bergman, « Constitutional Design and Government formation : the Expected Consequences of Negative Parliamentarism », *Scandinavian Political Studies*, vol. 16 (4), 1993, p. 205-304 ; Joachim Raschke, Ralf Tils, *Politische Strategie : eine Grundlegung*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, p. 189-190. Le *Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique* adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) lors de sa 84<sup>e</sup> session plénière en octobre 2010 s'y réfère également (Etude n° 497/2008, p. 7).

12. V. P. Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 103 et suiv. En Norvège, le principe de responsabilité ministérielle, dégagé à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, est resté longtemps purement conventionnel. Il a été récemment consacré par le droit écrit : le nouvel article 15 de la Constitution de 1814 (révisée le 30 mars 2007) dispose : « Toute personne qui siège au Conseil des ministres a l'obligation de remettre sa démission si le *Storting* (Assemblée) a adopté une motion de censure contre elle ou contre le Conseil des ministres tout entier. -- Le roi est tenu d'accepter cette démission. -- Lorsque le *Storting* a adopté une motion de censure, seules peuvent être expédiées les affaires courantes. »

13. M. Weber, « Parlement et gouvernement dans l'Allemagne réorganisée » [1918], in Weber, *Oeuvres politiques*, trad. fr. S. Kaufmann, Albin Michel, 2004, p. 307-455 (notamment p. 344).

constatait – pour le déplorer – que le Reichstag wilhelminien était, dans le système constitutionnel élaboré par Bismarck, réduit à contrôler faiblement, de l’extérieur, un Exécutif monarchique formé en dehors de lui ; que sa participation à l’exercice de la fonction législative se bornait à corriger ou freiner les initiatives du Chancelier d’Empire. Les conséquences néfastes, à ses yeux, d’un tel système le conduisaient, à cette époque, à plaider en faveur de l’instauration d’un véritable gouvernement responsable, c’est-à-dire du gouvernement parlementaire. De plus, cette culture « négative », qui avait profondément imprégné les élites allemandes, produisit des effets particulièrement sensibles dans l’institutionnalisation puis la pratique du parlementarisme de la République de Weimar<sup>14</sup>.

L’idée sous-tendue par ces deux références mérite d’être reprise, tout en étant étendue et approfondie. Il est possible d’y intégrer, d’une part, au plan structurel, l’examen d’autres règles et mécanismes juridiques (par exemple, sur le statut des assemblées), d’autre part, au plan politique, certaines pratiques et même la culture constitutionnelle : seule la combinaison des trois permet de saisir les caractères d’un système parlementaire en particulier, d’appréhender de manière un peu plus fine sa logique propre.

Il est en effet frappant de constater que des dynamiques différentes traversent les systèmes parlementaires contemporains. Le principe du gouvernement parlementaire est né, on le sait, dans le contexte culturel et le cadre juridique de la monarchie libérale (soit limitée, soit dualiste, soit représentative – pour reprendre les subtiles distinctions proposées par Philippe Lauvaux<sup>15</sup>). Dans sa première phase historique viable, il s’est toujours agi pour les assemblées (en particulier la chambre élue) d’arracher un « droit au concours », bref une participation – modeste, au début, puis allant croissant – sur le gouvernement du Roi et la conduite de la politique du pays. Toujours essentiellement dans la main du monarque (dont la prérogative de nommer et révoquer les ministres n’était pas encore sérieusement entamée), l’Exécutif, demeuré le moteur de l’action de l’État, restait encore largement maître de ses mouvements, doté d’un vaste pouvoir de réglementation autonome et initiateur principal d’une législation formelle aux dimensions réduites<sup>16</sup>. Le rôle des assemblées était de contrôler *a posteriori* (et

---

14. A. Le Divellec, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, LGDJ, 2004, p. 20-35.

15. « Les monarchies : inventaires des types », *Pouvoirs*, n°78, 1996, p. 23-41.

16. Ce fut particulièrement marqué dans les constitutions écrites des monarchies allemandes du XIX<sup>e</sup> siècle, qui spécifiaient toutes que le domaine matériel de la loi formelle (i. e. nécessitant l’approbation des chambres du Parlement) couvrait ce qui affecte le droit de propriété et les limitations aux libertés. Ainsi par exemple, la Constitution du Royaume de Bavière du 26 mai 1818 (titre VII, § 2) : « Sans l’avis et le consentement des États du Royaume, aucune loi générale nouvelle concernant la liberté des personnes ou la propriété des citoyens ne pourra être publiée. Celles qui existent ne pourront être changées, ni authentiquement interprétées ou abrogées ».

dans une mesure encore limitée) son action et celle de l'administration, d'approuver le budget de l'État, de discuter ses initiatives (législatives ou non), tentant de forcer le gouvernement à rendre des comptes, bref de rendre le gouvernement politiquement responsable et, ultimement, à obtenir du Roi son retrait ou éventuellement une inflexion de sa politique. La part des assemblées était donc essentiellement réactive ; elles ne déterminaient pas elles-mêmes la direction politique suprême ; elles étaient, si l'on veut, un contre-pouvoir<sup>17</sup>.

Avec le temps, leur influence a pu croître. À la faveur de la suprématie peu à peu reconnue au principe électif puis finalement au suffrage universel, les assemblées devaient finalement s'imposer politiquement à l'exécutif monarchique. Progressivement, il fut admis que la politique d'un pays, et donc le gouvernement chargé de l'animer, devaient être essentiellement déterminés selon les orientations politiques du parlement (plus exactement de la majorité du parlement). L'aboutissement ultime de ce principe était la faculté reconnue en fait ou en droit aux assemblées d'imposer au chef de l'État les personnalités en charge du gouvernement, ce que Bagehot a identifié dès 1861 pour l'Angleterre<sup>18</sup> et bientôt (en 1865) nommé la « fonction élective » du parlement. Là où cette évolution n'était pas enrayée (par suite de l'incapacité des parlementaires à articuler une volonté politique claire ou bien d'une évolution autoritaire du régime, comme dans l'Allemagne weimarienne), elle s'est épanouie soit par un ensemble de conventions constitutionnelles consacrant le nouvel équilibre par-delà la lettre du droit strict inchangé (cas de la quasi-totalité des monarchies libérales européennes), soit par des cristallisations juridiques formelles des nouvelles règles constitutionnelles (notamment dans des républiques après 1918).

On ne peut réduire cette mutation fondamentale à la formule du passage d'un parlementarisme dualiste à un parlementarisme moniste (formules commodes et globalement utiles mais quelque peu réductrices). Il est possible d'aller plus loin et de considérer que la tendance historique lourde du système parlementaire de gouvernement a abouti dans presque tous les pays qui le pratiquent sur une longue période à un véritable changement de paradigme : d'institutions de limitation d'un pouvoir gouvernemental resté assez largement autonome, les assemblées représentatives sont devenues la principale source de légitimité de celui-ci, cette

---

17. Encore celui-ci pouvait-il parfois apparaître artificiel, dans la mesure où, dans d'importants pays (notamment l'Angleterre de Walpole jusqu'au premier *Reform Act*, mais également l'Italie de la seconde partie du XIX<sup>e</sup> siècle) la couronne contrôlait en grande partie les élections et avait la capacité de « composer » la chambre.

18. « Le premier devoir du Parlement est le choix du Cabinet qui a comme mission d'administrer les affaires du pays (*the first part of the duty of Parliament is the choice of the cabinet who are to administer the affairs of the country*) » (« The unseen Work of Parliament », *The Economist*, 9 février 1861, rééd. in *The Collected Works of Walter Bagehot*, Londres, The Economist, t. VI, 1974, p. 46.

nouvelle position traduisant, au fond, la primauté du suffrage universel, c'est-à-dire du peuple souverain. Non seulement la formation et le maintien de l'organe gouvernemental dépendaient désormais à peu près uniquement des assemblées (la survivance d'un rôle résiduel du chef de l'État devant être essentiellement interprétée comme le signe de dysfonctionnements, ponctuels ou chroniques, d'un système particulier, notamment en cas d'instabilité du système de partis et des forces parlementaires), mais en outre, l'exigence de légitimation, par les assemblées, de l'essentiel de l'action gouvernementale était considérablement étendue et progressivement formalisée. On en vint à considérer que la plupart des mesures que comptait prendre le gouvernement devait revêtir la forme d'une loi parlementaire (dont le domaine, initialement limité, en venait à couvrir tous les sujets) ou bien d'une autre forme d'approbation parlementaire (vote de crédits budgétaires, vote autorisant la ratification d'un traité, vote d'approbation de la déclaration de guerre puis même de l'autorisation de l'engagement des forces armées, etc...). Il s'agissait donc de traduire l'idée que le gouvernement devait reposer positivement sur la confiance et le soutien des assemblées. Cette tendance est évidente dans les jeunes démocraties, particulièrement les républiques parlementaires nées du renversement d'un régime plus ou moins autoritaire (ainsi, par exemple, des États anciens ou nouveaux en Europe centrale et orientale après 1918) ; elle n'est guère moins nette dans la plupart des régimes plus anciens, y compris en forme monarchique, généralement marqués par une moindre discontinuité du droit constitutionnel (ainsi des pays nordiques ou du Benelux). Cela s'est traduit, outre un renforcement du statut<sup>19</sup>, par une sensible augmentation des compétences juridiques des assemblées parlementaires garanties par les textes constitutionnels.

En premier lieu, on imagina des procédés nouveaux de formation des gouvernements. Si la compétence juridique de nomination des ministres par le chef de l'État (monarque ou bien même président de la république, qui n'en était le plus souvent que la transposition républicaine – l'exemple-type étant le Président de la III<sup>e</sup> République française) était conservée, on exigea un vote parlementaire préalable (par exemple dans la Constitution irlandaise de 1937), un vote d'investiture (cas de la Constitution française de 1946) ou un vote de confiance parlementaire initial (par exemple la Constitution italienne de 1947 ou la Constitution grecque de 1975). Parfois, on alla plus loin en instituant l'élection directe du premier ministre<sup>20</sup> par le parlement (cas de la Constitution fédérale autrichienne de 1920,

---

19. Ainsi notamment du système de sessions, initialement étroitement contrôlées par le monarque, seul compétent pour les convoquer, qui, dans la plupart des républiques, a évolué vers un droit des chambres de s'assembler librement. De même pour la faculté de nommer elles-mêmes leur président et leur bureau.

20. Parfois, mais plus rarement, de l'ensemble des ministres (cas de plusieurs Länder allemands dès 1919 et de la Constitution fédérale autrichienne de 1920 jusqu'en 1929).



de la Constitution du Japon de 1946, de la Loi fondamentale de R.F.A. de 1949, de la Constitution de Hongrie dans la version de 1989). Qu'il soit exigé une majorité absolue ou seulement relative, ce nouveau mécanisme constitutionnel attestait explicitement de la reconnaissance de la fonction électorale du Parlement<sup>21</sup>, au lieu qu'elle est demeurée non formalisée dans certaines monarchies (Royaume-Uni et la plupart des anciens dominions) : on souhaitait ainsi que le gouvernement fût légitimé d'emblée et positivement par l'assemblée (et, parfois, également par la seconde chambre comme en Italie). C'était tenter de consolider, d'asseoir positivement le principe du gouvernement parlementaire<sup>22</sup>. Et, en un sens, cela aurait pu suffire à assurer son épanouissement, tout en laissant une vaste marge de manœuvre au cabinet établi en harmonie avec une majorité.

Pourtant, on constate que la plupart des constitutions ont, au cours du temps, étendu les compétences juridiques des assemblées, soit par des mentions explicites dans le texte constitutionnel lui-même, soit (lorsqu'elles se répandirent, c'est-à-dire à partir de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle) par la jurisprudence des juridictions constitutionnelles : en matière législative et budgétaire tout d'abord, pour laquelle les restrictions quant à l'intervention des assemblées disparurent<sup>23</sup>. Dans les domaines diplomatique et militaire ensuite, terres du *pouvoir fédératif* lockien, où l'assentiment des chambres fut désormais requis pour autoriser la ratification des principaux traités, pour déclarer la guerre ou conclure la paix<sup>24</sup> ou, plus récemment, pour autoriser l'engagement (ou sa prolongation) des forces armées à l'extérieur du territoire<sup>25</sup>. La même logique est à l'œuvre lorsqu'une

---

21. Celle-ci est, dans certains pays, encore consolidée par un mécanisme du type de la motion de censure constructive inventée par les Allemands après 1945, qui garantit juridiquement la simultanéité entre l'élection d'un nouveau premier ministre et le renversement d'un gouvernement, obligeant théoriquement le parlement à prendre ses responsabilités.

22. Avec, d'ailleurs, plus ou moins de bonheur. Il est arrivé que ce système soit impuissant à produire les effets escomptés, en particulier lorsque les forces parlementaires s'avéraient incapables de s'entendre.

23. Parfois, c'est le juge constitutionnel qui impose même aux assemblées de ne pas se dessaisir de sa propre compétence garantie constitutionnellement. Ainsi de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur la « théorie de l'essentiel » (*Wesentlichkeitstheorie*) ou bien du Conseil constitutionnel français sur « l'incompétence négative du législateur ».

24. Ainsi, par exemple, la Constitution danoise de 1849 (dans sa version de 1866) (§ 18) donnait-elle compétence au Roi pour déclarer seul la guerre et faire la paix, conclure des alliances et traités de commerce (l'approbation du Parlement, alors bicaméral, n'étant requise que pour la cession du territoire et les engagements modifiant l'état du droit constitutionnel existant). En 1920, la Constitution fut modifiée pour subordonner l'exercice de toutes ces compétences à l'assentiment des chambres. De même aux Pays-Bas où le principe d'une approbation parlementaire préalable à la ratification des traités conclus par le Roi fut établi de manière systématique en 1922 (§ 58 de la Const. de 1815 consolidée en 1887).

25. Ainsi, par exemple l'abondante jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande depuis son

juridiction constitutionnelle qui ne craint pas de faire œuvre prétorienne, comme celle de l'Allemagne fédérale, impose une « réserve du Parlement (*Parlamentsvorbehalt*) » pour imposer la légitimation parlementaire aux décisions prises par le gouvernement en matière européenne<sup>26</sup>. De même encore, pour la désignation des titulaires de certains offices et fonctions publics éminents, pour lesquels l'élection pure et simple par le parlement ou à tout le moins l'approbation, par ce dernier, de la proposition de nomination par l'exécutif (ou un autre organe) est exigée<sup>27</sup>. L'idée sous-jacente à l'extension de compétences des assemblées est de contraindre le gouvernement, bien qu'il soit lui-même déjà, en principe, un cabinet parlementaire, à faire légitimer ses initiatives et les mesures politiques qu'il estime devoir prendre. De fait, ces compétences d'abord formelles sont à la fois l'occasion pour la majorité de manifester son accord avec le ministère (le cas échéant après négociation et compromis) et, pour l'opposition, la possibilité d'exprimer publiquement ses critiques s'il y a lieu. A ce titre, il s'agit d'un moyen d'assurer le gouvernement par la discussion publique.

Reste qu'à côté des dispositions du droit de la constitution, qui dessinent un cadre structurel général, il convient de prendre en considération les pratiques institutionnelles et les comportements des acteurs si l'on veut prétendre saisir l'équilibre effectif d'un système de gouvernement. De ce point de vue, la correspondance entre ces pratiques et les dispositions techniques peut ne pas toujours être totale. Ainsi peut-on constater, dans la plupart des monarchies dualistes classiques, que les conventions constitutionnelles et les autres pratiques politiques infléchissent souvent dans un sens substantiellement « positif » les techniques restées, généralement, celles de la logique du parlementarisme négatif. Tel est le cas du Royaume-Uni, en raison de la très forte fusion des pouvoirs entre le cabinet et la Chambre des Communes et le bipartisme (d'ailleurs imparfait) majoritaire : la liberté technique de mouvement du cabinet est contrebalancée par les mécanismes plus ou moins informels permettant la symbiose entre celui-ci et sa majorité parlementaire. Tel semble être également le cas, *mutatis mutandis*,

---

arrêt du 20 juillet 1994, consacrée par la loi fédérale sur la participation parlementaire à la décision d'engagement des forces armées à l'étranger (*Parlamentsbeteiligungsgesetz*) du 18 mars 2005.

26. Position défendue avec insistance notamment dans son arrêt sur le Traité de Maastricht (BVerfGE 89, 155 du 12 octobre 1993) puis à propos de la loi d'accompagnement du Traité de Lisbonne (BVerfGE du 30 juin 2009) où la Cour a obligé le législateur fédéral à revoir sa loi sur le renforcement des droits du Bundestag et du Bundesrat (finalement promulguée le 22 septembre 2009). Tout récemment, elle a affirmé une réserve du Bundestag à propos du Fond européen de stabilité financière (arrêt du 7 septembre 2011, VerfG, 2 BvR 987/10).

27. Ainsi notamment de la désignation des juges constitutionnels, choisis en totalité (Autriche entre 1920 et 1929, R.F.A., Pologne, par exemple) ou en partie (Italie, Autriche depuis 1929, Italie, Espagne, Portugal) par le Parlement.

aux Pays-Bas depuis une trentaine d'années, après une longue période de relative distance entre le cabinet et les États Généraux (favorisée par le multipartisme instable et les cabinets minoritaires). Il est plus rare, en revanche, qu'un système techniquement structuré dans la logique du parlementarisme positif s'en éloigne radicalement dans les comportements politiques, mais cela pourrait tout à fait se concevoir. À vrai dire, seules des analyses minutieuses, sur une longue période, permettraient d'établir ce qu'il en est exactement dans chaque pays. On peut toutefois relever que l'identification d'une culture essentiellement positive en pratique est possible en examinant l'exercice concret de la fonction électorale par le Parlement : elle constitue le critère majeur pour déterminer si le gouvernement est pleinement arrimé politiquement à une majorité au Parlement. De ce point de vue, la pratique de gouvernements de techniciens, qui n'a pas complètement disparu dans la démocratie moderne de partis, illustre une tendance freinant l'épanouissement de la logique du parlementarisme positif. Mais il existe encore bien d'autres types de pratiques et de comportements habituels, non saisis par le droit, qui expriment l'une ou l'autre des logiques du parlementarisme<sup>28</sup>.

Si la logique négative était caractéristique du premier âge du parlementarisme et a tendu à s'effacer, dans un nombre croissant de pays, au profit d'une logique positive, on doit ajouter, d'une part, que cette évolution s'est le plus souvent produite de manière progressive et, d'autre part, qu'elle a laissé subsister des états intermédiaires, en ce sens que nombre de pays mêlent, en droit et/ou en fait, les deux logiques ; il serait bien évidemment déraisonnable de penser que la variante « positive » pourrait être réalisée à l'état pur. On peut se représenter, très approximativement, une classification des systèmes parlementaires selon ce critère, comme une échelle aux deux extrémités de laquelle on trouverait une logique essentiellement négative et une logique essentiellement positive. Concrètement, les pays ayant pratiqué le système du gouvernement parlementaire à ses débuts (Grande-Bretagne des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, autres monarchies parlementaires européennes du XIX<sup>e</sup> siècle) devraient être rangés autour du premier pôle (négatif), les États contemporains autour du second pôle (positif) avec tout un jeu de nuances entre eux.

La République fédérale d'Allemagne, depuis 1949, incarne assez bien le modèle « positif » ; la plupart des républiques pratiquant la variante moniste (Hongrie, Grèce, Italie...) en sont proches. En revanche, les régimes ayant conservé une structure constitutionnelle formellement dualiste en sont généralement plus éloignés : Finlande jusqu'aux réformes des années 1990, Pologne, ... Le cas du Danemark est subtil : la Constitution de 1953 a maintenu un cadre

---

28. Ainsi des relations « en coulisses » entre le gouvernement et les parlementaires, notamment ceux de la majorité, pour favoriser la concertation et préparer en amont les décisions législatives ou autres.

dualiste classique, mais les réserves de compétence du Parlement sont importantes et en augmentation sensible depuis plusieurs décennies, si bien que mise à part la procédure de formation du cabinet, ce pays relève plutôt de la logique positive.

Ainsi, les notions de parlementarisme négatif et de parlementarisme positif représentent-elles deux pôles de réalisation du principe du gouvernement parlementaire, selon la plus ou moins grande exigence posée à l'ancrage du ministère vis-à-vis du Parlement<sup>29</sup>. Le parlementarisme négatif (ou la logique négative du parlementarisme) n'impose qu'une faible légitimation du gouvernement et de ses actions par le parlement, si bien que ce dernier n'exerce qu'une influence négative ; le parlementarisme positif, au contraire, impose une forte dépendance juridique et politique de l'Exécutif vis-à-vis du parlement, dont l'influence sur la conduite de la politique nationale s'avère relativement élevée. Cette distinction dépend de la combinaison de facteurs purement juridiques, structurels, et de facteurs politiques, plus ou moins contingents, qui en favorisent ou, au contraire, neutralisent les virtualités.

## **II. Les caractères initiaux du « parlementarisme négatif » dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République**

Chacun sait que l'avènement de la V<sup>e</sup> République a constitué une puissante rupture, à la fois juridique et politique, idéologique et pratique, dans la tradition constitutionnelle française. Les promoteurs de la Constitution de 1958 ne l'avaient d'ailleurs pas caché. Ils entendaient bien rompre avec le système de « souveraineté parlementaire » qui avait prévalu sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, système dans lequel les assemblées étaient en droit et en fait maîtresses du rôle qu'elles voulaient jouer au sein de l'ordre constitutionnel. Sans abandonner complètement le fonds parlementaire du système de gouvernement<sup>30</sup>, on jugea

---

29. On notera à cet égard que cet ancrage concerne tout autant la législation que le contrôle (pour autant qu'il soit possible de distinguer nettement ces deux fonctions des parlements), qu'elle touche tant la majorité, dont la vocation est de gouverner aux côtés du cabinet, que l'opposition dont la mission est de forcer le gouvernement et sa majorité à expliquer leurs décisions.

30. Encore qu'il y ait eu des nuances dans la façon de présenter cette rupture : alors que Michel Debré mettait en avant l'idée qu'à travers le projet de nouvelle Constitution, « le gouvernement a voulu rénover le régime parlementaire » (Allocution devant le Conseil d'État, 27 août 1958, reproduit in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, La Documentation Française, vol. III, 1991, p. 255), le Général de Gaulle ne parlait jamais de régime parlementaire, sinon pour prétendre (en décembre 1962) que « le régime parlementaire, c'est fini » (A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Fayard, t. I, 1994, p. 274.).

donc nécessaire de l'*assainir*, selon la formule de Raymond Janot<sup>31</sup>. Cette entreprise se traduit par deux séries de modifications du cadre constitutionnel : l'une, essentiellement technique et précise – que l'on rattacha bien vite à la formule, inventée ailleurs, de rationalisation du parlementarisme –, affectait le statut et les compétences des assemblées (et, par contrecoup, directement, le gouvernement lui-même en tant qu'organe) ; l'autre, également (mais pour partie seulement) juridique mais plus imprécise quant à sa portée, visait à établir quelque chose comme un « pouvoir d'État » (pour reprendre la formule de Georges Burdeau) autour du Président de la République, pouvoir largement hors de portée des assemblées. Ces deux volets en soi relativement indépendants l'un de l'autre (ils auraient pu être adoptés l'un sans l'autre) se sont conjugués pour produire un changement radical d'esprit et de résultats du système constitutionnel français. Pour expliciter ce dernier, il convient de distinguer le plan du droit de la constitution et celui du système de gouvernement.

### *A. Au plan du droit de la constitution : la rationalisation à sens unique du parlementarisme*

La rationalisation du parlementarisme signifie à l'origine (telle que conceptualisée par Boris Mirkine-Guetzévitch à partir des nouvelles constitutions d'Europe centrale et orientale des années de l'Entre-deux-guerres<sup>32</sup>) une codification, une mise en forme juridique des relations entre l'exécutif et les assemblées qui reposaient jusque-là principalement sur des règles non écrites et des pratiques. En soi, elle est une formule essentiellement neutre en ce qu'elle peut viser aussi bien à consolider la position constitutionnelle des assemblées qu'à tempérer leur moyen d'action sur le gouvernement.

Dans le cas français, elle a été, en 1958, méthodiquement employée à encadrer de manière limitative les assemblées et garantir autant que possible la liberté de mouvement de l'exécutif. Ses potentialités ont, en outre, été systématiquement exploitées (par le gouvernement, aidé du Conseil constitutionnel). En ce sens, elle a joué à sens unique, au détriment du Parlement.

---

31. « L'avant-projet qui vous est soumis tend à mettre au point un régime parlementaire assaini. C'est un régime parlementaire, puisqu'aussi bien le principe de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, qui est inclus dans la loi constitutionnelle, est la définition même du régime parlementaire. Mais ce doit être un régime assaini en ce sens qu'il paraît souhaitable d'éviter l'instabilité gouvernementale et, pour cela, de donner au Gouvernement le moyen de gouverner » (Séance du 31 juillet 1958 au Conseil consultatif constitutionnel, reproduit in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, La Documentation Française, vol. II, 1988, p. 67).

32. *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, Sirey, 1937.

De l'ensemble des énoncés du droit écrit (dans la Constitution formelle et ses textes d'application) nouvellement établi en 1958-1959 et de leur sévère mise en œuvre, on peut tirer le constat que la logique « négative » du parlementarisme fut largement instaurée dans le droit constitutionnel français. Prévalait désormais le principe selon lequel tout ce qui n'est pas expressément autorisé au Parlement lui est interdit.

Il en est ainsi tout d'abord en ce qui concerne son organisation :

- les assemblées ne siègent plus quand elles le veulent mais seulement en deux sessions ordinaires de trois mois chacune par an<sup>33</sup>.

- le règlement intérieur de chaque assemblée (comme d'ailleurs, celui du Congrès) est contrôlé par le Conseil constitutionnel (par opposition au principe traditionnel de l'autonomie interne des parlements).

- l'ordre du jour de leurs travaux est déterminé en priorité par le Gouvernement (en pratique, cette priorité a rapidement confiné à un quasi-monopole).

- les assemblées ne peuvent s'organiser comme elles le veulent : la Constitution limite à six le nombre de leurs commissions permanentes et le statut comme les pouvoirs des commissions d'enquête sont très limités (par une loi initialement élaborée par le gouvernement<sup>34</sup>).

De même, quant à leurs actes et décisions, les assemblées représentatives ne peuvent s'exprimer qu'à travers des procédures strictement limitées :

- en matière législative, les assemblées conservent certes la compétence de proposer la loi (mais ces propositions sont soumises à de strictes limitations quant à leur recevabilité matérielle et financière), de la discuter<sup>35</sup> et de l'adopter mais le Gouvernement dirige, grâce à diverses prérogatives, l'essentiel de la procédure législative (sans compter qu'il détient un pouvoir réglementaire plus large qu'auparavant)<sup>36</sup>.

- le Gouvernement peut engager, à l'Assemblée nationale, sa responsabilité politique sur le vote de tout texte de loi (art. 49, al. 3) afin de forcer les députés à ne pas s'opposer à ses projets sinon au prix de la chute du cabinet. Cet article

---

33. Des sessions supplémentaires sont possibles, mais elles peuvent être discrétionnairement refusées par le Président de la République (selon l'interprétation imposée par le Général de Gaulle dès 1960).

34. Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958, art. 6.

35. L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 42 C, en prévoyant que « la discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement » constitue encore une belle illustration de la logique négative : même si la commission souhaite énergiquement la modification du texte gouvernemental, c'est aux parlementaires qu'il incombe, en séance plénière, de manifester encore par des votes leur volonté d'imposer leurs vues.

36. V. Céline Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative. Etude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Dalloz, 2011.

ingénieux condense à lui seul la logique négative du parlementarisme puisqu'une présomption existe au profit du Gouvernement, à charge pour les députés de la renverser... en le renversant, si l'on ose dire.

- les assemblées ne peuvent plus voter de résolutions sur la politique générale<sup>37</sup>.

- la fonction élective du Parlement n'est plus reconnue positivement : le Gouvernement, nommé par le Président (art. 8), n'a – au terme d'une interprétation imposée par l'Exécutif et finalement admise par les députés<sup>38</sup> – pas besoin d'une investiture ni d'un vote de confiance de l'Assemblée nationale ; celle-ci peut seulement prendre l'initiative de voter une motion de censure contre lui (art. 49). Le principe de la « confiance présumée » est ainsi consacré.

- enfin, on notera que les députés ou sénateurs entrant au gouvernement cessent d'exercer leur mandat parlementaire et ne le retrouvent pas automatiquement en quittant leurs fonctions (art. 23 et 25 C). Cette mesure de rupture avec la tradition française et l'esprit du gouvernement parlementaire était conçue pour éloigner culturellement les ministres des assemblées.

Enfin, les assemblées ne peuvent que :

- discuter et voter la loi (art. 45)

- poser des questions écrites et orales aux ministres, sans conséquence juridique (art. 48)

- voter une motion de censure contre le Gouvernement (art. 49, al. 2), arme décisive mais qui ne peut pas être maniée quotidiennement.

Ainsi, les règles du droit de la Constitution (droit parlementaire inclus), c'est-à-dire du droit positif, convergeaient-elles très nettement en direction de la logique négative. Pour autant, elles ne devaient en elles-mêmes entraîner inmanquablement, selon un enchaînement de type strictement causal, un abaissement réel des assemblées. Tout en comportant de puissantes virtualités contraignantes, la plupart des normes juridiques de rationalisation du parlementarisme demeuraient des normes d'habilitation, laissant aux acteurs constitutionnels une latitude pour user de ces règles, ce qu'ils auraient pu faire de manière modérée. On sait que ce ne fut pas le cas (ainsi du gouvernement et du Conseil constitutionnel, organes privilégiés de la concrétisation des énoncés constitutionnels et qui furent de véritables constituants secondaires, accentuant par leurs décisions et attitudes la tendance au cantonnement des assemblées). Mais, plus encore, si la logique négative du parlementarisme s'est effectivement déployée dès les premières années du régime et finalement durablement installée, c'est parce que l'ensemble des

---

37. En vertu de la décision prétorienne du Conseil constitutionnel des 17, 18 et 24 juin 1959 (n°59-2 DC).

38. Sur ce processus, v. *infra*.

interprétations, des pratiques institutionnelles, des décisions politiques et des discours sur la Constitution ont convergé en faveur un système de gouvernement effectif qui instrumentalisait les ressorts du parlementarisme.

### *B. Au plan du système de gouvernement pratiqué : le parlementarisme à captation présidentielle*

La plupart des observateurs (doctrine constitutionnaliste incluse) de la vie constitutionnelle croient volontiers que le système de gouvernement d'un pays résulte logiquement de « la Constitution », entendue comme loi constitutionnelle. Ce faisant, ils sont victimes d'une ontologie réaliste (dirait Michel Troper), consistant à établir des liens de causalité simple entre ce qu'ils identifient comme droit positif (en fait, les simples énoncés du droit écrit de la Constitution – mais on sait que ceux-ci ne deviennent des normes juridiques positives et effectives qu'après concrétisation, interprétation et application) et l'équilibre général pratiquement obtenu. On prétend ainsi, bien souvent, que « la Constitution » établit, outre l'impressionnant dispositif, sus-évoqué, de rationalisation du Parlement et de ses relations avec l'Exécutif, un système présidentieliste (utilisons ici ce terme commode bien qu'éminemment imprécis). Et que celui-ci, étant par nature différent de ce que doit être « normalement » un système parlementaire, il n'est pas étonnant que le Parlement de la V<sup>e</sup> République soit considérablement faible.

En réalité, non seulement de tels liens de causalité simples ne peuvent être sérieusement affirmés, comme on vient de le dire, mais plus encore, le caractère « présidentieliste » de la V<sup>e</sup> République est relativement indépendant de la rationalisation. Il se trouve (ce n'était pas inéluctable) qu'en pratique, le pouvoir présidentiel d'impulsion et de direction s'est effectivement déployé depuis les années 1959-1962 et s'est enraciné au cours des décennies suivantes, même s'il fut neutralisé de temps à autres par les cohabitations. Ce cours pris par la V<sup>e</sup> République est trop connu pour qu'il soit nécessaire de le présenter ici en détail. Quoi qu'il en soit, il importe de prendre conscience que c'est cette dimension du système de gouvernement, ce que j'appelle la « captation présidentielle », qui est décisive pour l'épanouissement de la logique négative du parlementarisme français.

L'idéologie – et, finalement, le consensus croissant, au sein des élites politiques, du moins dans les principaux partis de gouvernement – présidentieliste explique, certes, la concrétisation méthodique, dès 1959, des énoncés constitutionnels dans le sens d'un efficace cantonnement des assemblées en vertu du droit de la Constitution. Mais plus encore, c'est que l'on pourrait appeler l'*habitus* présidentieliste qui a accentué radicalement et même démultiplié l'effet des contraintes juridiques pesant sur les assemblées et concourant au déploiement de la logique négative du parlementarisme.

Tout commence par un élément qui relève du pur fait, et non pas de la moindre



norme juridique : la volonté déterminée du premier Président de la V<sup>e</sup> République, de Gaulle, volonté reprise à leur compte par tous ses successeurs, d'exercer la direction suprême de la politique nationale. La première étape de réalisation de cette ambition était (et reste) évidemment de composer un gouvernement à sa main et, d'abord, de choisir personnellement le Premier ministre<sup>39</sup>. Encore fallait-il en avoir les moyens politiques et les moyens concrets. Techniquement, cette opération est facilitée par les modalités juridiques de nomination fixées aux articles 8 et 49 de la Constitution : on sait que s'est imposée la règle selon laquelle la nomination du Premier ministre par décret présidentiel non contresigné suffit pour l'investir pleinement de ses compétences, que l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 49 n'a finalement pas été interprété comme imposant un vote de confiance préalable. Pour autant, ce principe de la confiance présumée n'impliquait pas en lui-même le caractère substantiellement (et non pas seulement formellement) dualiste du régime ; celui-ci découle de la pratique suivie par les présidents et acceptée par les premiers ministres successifs et finalement l'ensemble des parlementaires (plus exactement, des majorités parlementaires successives<sup>40</sup>). Mais il en était la condition pratique.

Le principe technique de la confiance présumée existe dans de nombreuses constitutions parlementaires occidentales (sans parler des monarchies, où le rôle du prince est aujourd'hui — et sauf exceptions — conventionnellement neutralisé d'emblée, on peut citer une république telle que l'Autriche depuis 1929), sans pour autant impliquer un choix personnel du chef de l'État pour désigner le chef du cabinet. Il en va autrement dans le cas français, parce que les présidents successifs ont voulu exercer ce pouvoir et que, depuis de Gaulle, cette prétention a été progressivement acceptée (par les partisans du chef de l'État<sup>41</sup> puis par ses opposants), et est donc considérée comme une véritable « norme » constitutionnelle, au point même de figurer à la première place sur le collier des révérences envers la présidence.

---

39. Leitmotiv gaullien affirmé, on le sait, dès le Discours de Bayeux en 1946, mais qui demeurerait ambigu sur sa conciliation avec le maintien de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement.

40. Sauf le cas particulier de la cohabitation, configuration où les acteurs acceptent de suspendre le pouvoir présidentiel de choisir librement son premier ministre afin de respecter le verdict électoral des élections à l'Assemblée nationale. Il est alors admis que ce choix demeure, mais est étroitement circonscrit à une personnalité de la nouvelle majorité et, en général, celle qui est implicitement désignée par elle au chef de l'État (M. Chirac en 1986, M. Balladur en 1993, M. Jospin en 1997).

41. Même si ce fut avec hésitation, de la part de Michel Debré. En revanche, Georges Pompidou se montra immédiatement acquis à l'interprétation gaullienne, de même que M. Couve de Murville en 1968.

Bien entendu, pareille interprétation substantielle d'une compétence juridique (l'art. 8, al. 1<sup>er</sup> et, *a contrario*, l'art. 49, al. 1<sup>er</sup>) comme pièce d'un système ayant sa propre logique (le présidentielisme) n'aurait probablement pu s'imposer sans l'avènement, à l'Assemblée nationale, de majorités disciplinées et surtout dévouées au Président, qui, à partir de 1962, ont bloqué les « contre-mesures » que le Parlement aurait pu opposer à l'interprétation présidentielle<sup>42</sup>.

De même, la reconnaissance d'une véritable prérogative présidentielle de choisir le Premier ministre entraîna, en dépit de la lettre de l'article 8 (1<sup>er</sup> al., 2<sup>e</sup> phrase) de la Constitution, celle de la révocation ou, plus exactement, comme l'a souligné Pierre Avril, de la responsabilité du Premier ministre à l'égard du chef de l'État<sup>43</sup>. Ce que l'on peut qualifier de véritable convention de la constitution est évidemment nécessaire au maintien de la logique présidentieliste et n'a pu s'établir que par ce qu'il faut bien appeler le sentiment de subordination politique des premiers ministres à l'égard du Président, étant encore précisé qu'il n'y a jamais eu de doute sur le fait que la majorité parlementaire, acquiescerait tacitement, à chaque occasion, à cette convention.

Une fois acquis le principe d'un cabinet « procédant » effectivement de la volonté présidentielle, la composition des gouvernements s'est inscrite dans cette logique, même s'il fallait tenir compte de la constellation parlementaire (on notera au passage que de Gaulle lui-même s'est progressivement rallié – ou résigné ? – à un choix de ministres de moins en moins « techniciens » ou sans parti).

Dès lors, le phénomène de « captation présidentielle » pouvait se mettre en place, renouant, d'une certaine manière, avec l'équilibre du parlementarisme dualiste d'antan : le « gouvernement du Roi » agit, prend ses décisions et actes juridiques pour le compte du monarque, avec plus ou moins d'autonomie selon la latitude laissée par le chef de l'État lui-même. Formé par la volonté royale, il gouverne selon les directives plus ou moins directes de celle-ci, en s'appuyant sur une majorité parlementaire qui remplit essentiellement une fonction de soutien et ne se conçoit pas tant comme une force d'impulsion que de réaction aux initia-

---

42. Ainsi, lorsque Pompidou fut appelé à former un troisième gouvernement, en janvier 1966 (après la réélection du Général à la présidence), le Parlement ne siégeait pas et ne fut pas convoqué. À l'ouverture de la session ordinaire, début avril, il s'abstint de demander un vote de confiance (contrairement à ce qu'il avait fait en avril puis novembre 1962), arguant que « la lettre et l'esprit de la Constitution de 1958 veulent en effet que le Gouvernement soit entièrement libre » de le demander ou non (Assemblée nationale, 13 avril 1966, reproduit in D. Maus, *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République*, La Documentation française, 5<sup>e</sup> éd. 1990, Doc. 49-101, p. 166). L'opposition déposa une motion de censure (d'ailleurs centrée sur la condamnation de la décision du Président de la république de retirer les forces françaises du commandement intégré de l'O.T.A.N.), sur le fondement de l'article 49, al. 2, qui ne recueillit que 137 voix (242 auraient été nécessaires).

43. P. Avril, *Les conventions de la constitution*, PUF, 1997, p. 115.

tives de l'Exécutif<sup>44</sup>. La stricte discipline partisane, jointe à la révérence pour les présidents a favorisé cette passivité.

Sans doute, si l'on met un instant de côté la spécificité française du rôle du Président, il convient de souligner que les assemblées françaises connaissent les mêmes contraintes que leurs homologues de tous les régimes parlementaires modernes (la stricte dualité entre la majorité et l'opposition, la stricte discipline de vote des députés, l'encadrement du travail du député par le groupe politique et le rôle prédominant joué par l'Exécutif dans les délibérations et processus de décision au Parlement). Mais il s'ajoute, dans le cas français, une propension des parlementaires à se satisfaire de leur condition. Ils ont intériorisé leur abaissement. Outre le manque de dynamisme de l'opposition (qui a souvent donné le sentiment de préférer l'obstruction au travail de fond), c'est surtout le « self restraint » des députés de la majorité vis-à-vis de l'Exécutif qui caractérise la situation du parlementarisme français. Ces députés sont souvent trop dociles et n'exigent pas suffisamment du gouvernement la contrepartie à leur soutien.

Il serait illusoire de penser :

- qu'une assemblée parlementaire puisse échapper à une structuration politique interne relativement stable en majorité et une minorité (toute l'histoire des assemblées délibérantes le montre parfaitement, et le cas des États-Unis, régime dans lequel l'Exécutif n'est pas politiquement responsable devant le Congrès le confirme)

- qu'une majorité parlementaire, en principe constituée par référence à une certaine ligne politique et donc, dans un système où prévaut le principe du gouvernement responsable, par référence à un cabinet en particulier, puisse se déterminer en elle-même, indépendamment des positions du gouvernement. Toute majorité parlementaire, en système de gouvernement parlementaire, subit jusqu'à un certain degré, l'emprise politique du cabinet. Celui-ci a besoin de la discipline de principe de sa majorité, faute de quoi il ne peut durablement gouverner. Dès lors, il est rare qu'une majorité parlementaire échappe – au premier chef de la part de ses opposants – au grief de la docilité. La question est de savoir jusqu'à quel point et dans quelle perspective.

La relative faiblesse politique des majorités parlementaires sous la V<sup>e</sup> République demeure un phénomène frappant par comparaison avec les autres pays pratiquant le gouvernement parlementaire. Les causes de cet état de fait ne sont pas uniquement juridiques (d'autant que des réformes ponctuelles ont déjà été adoptées avant 2008). Il s'agit plus profondément d'un changement de culture

---

44. Il faut dire que le gouvernement s'est, dès la deuxième législature, évertué à limiter les possibles débordements de la part de ses propres troupes, au besoin en maniant les instruments juridiques tels que, en matière législative, le vote bloqué, les ordonnances ou même l'article 49 alinéa 3.

parlementaire qu'a provoqué la V<sup>e</sup> République. Et il semble bien que cette mutation culturelle se soit développée et enracinée pour une raison structurelle tenant au fait que l'Assemblée nationale a perdu le monopole de légitimation du gouvernement qu'elle détenait avant 1958. Puisqu'il a été peu à peu admis que le Président de la République, lui-même élu au suffrage universel direct (mais, contrairement aux députés, par le corps électoral tout entier), était le premier pourvoyeur de légitimité du gouvernement, le rôle du Parlement dans l'existence du gouvernement est passé au second plan et il est cantonné à une légitimation supplémentaire, presque accessoire<sup>45</sup>. Tout en demeurant fondamentalement indispensable, le soutien d'une majorité à l'Assemblée n'est, dans le système de gouvernement à captation présidentielle, plus seul décisif pour l'existence et le maintien du cabinet. Le Président vient en quelque sorte surdéterminer la relation entre le gouvernement et la majorité. La dialectique inhérente à cette relation est compliquée, dans le cas français, par le facteur présidentiel, ce qui explique que la majorité soit « asservie » au sens cybernétique du terme : elle est contrôlée de l'extérieur » (P. Avril<sup>46</sup>).

On comprend ainsi pourquoi et comment la logique négative du parlementarisme a pu se développer en France : la rationalisation « orthopédique » (Marcel Prélot) a été d'emblée amplifiée par le retour à la variante dualiste – renouvelée (parce qu'appuyée sur le suffrage universel) – du parlementarisme qui, sur fond de fait majoritaire et de présidentialisation, s'est stabilisée (sauf hypothèse de cohabitation) par la captation présidentielle.

### **III. Les éléments de remise en cause du parlementarisme négatif par la révision de 2008-2009**

On sait que l'étroit corset imposé aux assemblées par la Constitution de 1958 avait connu quelques légers assouplissements, notamment en 1995, par l'instauration de la « session unique » de neuf mois (au lieu des deux sessions de trois mois) et la création de la « fenêtre (ou « niche ») parlementaire » permettant à

---

45. Cette conception est essentiellement « psychologique ». Les élites ont tellement intériorisé le présidentialisme qu'elles en viennent presque à négliger la valeur du droit ou de la structure constitutionnelle, et finalement à tenir pour quantité négligeable le rôle du Parlement. On est donc ici sur le registre des mentalités, nourries de discours quasi idéologiques. Il est d'autant plus surprenant (ou remarquable), sous ce rapport, que le Premier ministre, M. François Fillon, ait récemment pu dire devant le groupe majoritaire, que sa légitimité dépendait du Président mais aussi de la majorité (*Le Figaro* du 24 mars 2010). Mais de telles déclarations sont extrêmement rares sous la Ve République.

46. « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs*, n°68, 1994, p. 46. L'éminent auteur poursuit : « elle est moins gouvernante que gouvernée » et « instrumentalisée ».

chaque assemblée de bénéficier d'une priorité à l'ordre du jour pour une séance par mois (al. 3 de l'art. 48 C)<sup>47</sup>. Auparavant, la limitation drastique du nombre de commissions permanentes avait été doublement assouplie : par la création, à partir de 1972<sup>48</sup>, par voie législative, de « délégations » ou « offices parlementaires », selon les cas propres à chaque assemblée ou bien communes, dont le nombre s'est progressivement accru<sup>49</sup>, mais également par la pratique des missions parlementaires temporaires inaugurées en 1972 au Sénat et multipliées depuis. De même pouvait-on faire observer que la priorité gouvernementale à l'ordre du jour était, en pratique, considérablement limitée par diverses contraintes<sup>50</sup>.

S'étant fixé pour objectif général de permettre un « rééquilibrage » et une « modernisation » des institutions de la V<sup>e</sup> République, le comité de réflexion présidé par l'ancien Premier Ministre Edouard Balladur en 2007, qui a directement inspiré l'essentiel de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, a particulièrement mis en avant la nécessité du « renforcement du Parlement ». Cette formule très générale – et un peu rebattue –, sous-tendue par une évaluation plutôt brève des défauts du parlementarisme français (le comité ne disposait, il faut le rappeler, que d'à peine trois mois et demi pour aboutir à son rapport<sup>51</sup>) pouvait faire craindre un diagnostic erroné ou maladroit de la situation du Parlement de la V<sup>e</sup> République – et ce d'autant plus que le comité n'a pas prétendu remettre radicalement en cause le caractère « présidentieliste » du système de gouvernement – un diagnostic erroné ou maladroit de la situation du Parlement de la V<sup>e</sup> République. A vrai dire, on doit reconnaître que le Comité a su faire preuve d'une certaine audace dans ses propositions, tout spécialement en ce qui concerne le Parlement, l'ensemble allant bien au-delà des pistes suggérées par le président de la République. La plupart de ses propositions ont été reprises par le

---

47. Innovation qui s'ajoutait à la constitutionnalisation implicite des séances de « questions au gouvernement » conventionnellement introduites en 1974 (v. P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 4<sup>e</sup> éd. 2010, p. 299).

48. Loi 72-553 du 3 juillet 1972 qui crée la « délégation parlementaire consultative pour la Radiodiffusion-télévision française » (transformation de la représentation du Parlement antérieurement prévue par la loi du 27 juin 1964). V. P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 4<sup>e</sup> éd. 2010, p. 114.

49. Les principaux exemples étant la Délégation spécialisée dans les affaires européennes (depuis 1979), l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (depuis 1983), la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances (depuis 1999) ou, plus récemment, la Délégation parlementaire au Renseignement (depuis 2007).

50. V. J.-E. Gicquel, « Vers la fin de la maîtrise gouvernementale en matière de fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires », *Les Petites Affiches*, 8 juillet 1999, n°135, p. 12-20.

51. La Lettre de mission du président de la République en date du 18 juillet 2007 fixait au 1er novembre de la même année le dépôt des conclusions et propositions du comité.

légiconstituant (ou par les organes de concrétisation), qui a parfois même été plus loin encore.

On évoquera les principales innovations du droit de la constitution<sup>52</sup> en se demandant si elles sont de nature à infléchir la logique négative du parlementarisme français.

### *A. Le statut et l'organisation des assemblées parlementaires*

- Le nombre de commissions permanentes que chaque assemblée est autorisée à constituer a été porté à huit (au lieu de six) (art. 43, al. 1<sup>er</sup> C). Dans les faits, seule l'Assemblée nationale a immédiatement profité de cette extension, tandis que le Sénat s'est d'abord abstenu de créer de nouvelles commissions. Suite au renouvellement triennal de septembre 2011 – et à l'alternance politique –, la création d'une ou deux commissions supplémentaires (dont l'une serait chargée du « développement durable ») est envisagée. Quoiqu'il en soit, cette extension est pour le moins mesurée et change peu au fait que les assemblées ne sont pas entièrement libres de s'organiser comme elles l'entendent.

- L'ordre du jour des séances du Parlement est, en revanche, sensiblement réorganisé : le principe est désormais que le Parlement fixe librement son ordre du jour (dans la limite du nombre de jours de séances posé par l'article 28 C) (Art. 48 C, al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>ère</sup> phrase), sous réserve des exceptions — de taille, il est vrai. Finalement, seule une grosse moitié (et non plus la quasi-totalité) sera déterminée en priorité par le Gouvernement, le reste étant laissé à la liberté des assemblées. En outre, une séance par mois est réservée aux groupes de l'opposition et groupes minoritaires. Ce point de la réforme, qui amplifie notablement la modification introduite en 1995, n'est pas peu considérable, même si l'on peut être sceptique sur l'utilité véritable de favoriser l'initiative législative des parlementaires. On notera au passage que le légiconstituant n'a pas cru renoncer à être directif puisqu'il prescrit qu'« une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité au contrôle du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques » (art. 48 C, al. 4).

### *B. Le contrôle de l'Exécutif*

- Le Parlement peut désormais, par le truchement de ses commissions permanentes, s'opposer aux principales nominations aux grands postes de l'État (au premier chef pour les membres du Conseil constitutionnel, mais aussi pour les

---

52. Pour un examen systématique, v. J.-P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel (dir.), *La révision de 2008 : Une nouvelle Constitution ?*, L.G.D.J., 2011.

présidents des autorités administratives indépendantes, etc...)<sup>53</sup> (art. 13 C, al. 5). Cette remarquable innovation n'est toutefois pas une investiture ou une confirmation positive, mais un pouvoir de veto à majorité qualifiée (l'addition des votes négatifs dans, selon les cas, la ou les deux commissions, doit atteindre les trois cinquièmes des suffrages exprimés pour bloquer la nomination). Juridiquement, ce système destiné à préserver la capacité de nomination par l'Exécutif relève bien de la logique négative : c'est aux parlementaires de prouver qu'ils sont assez nombreux à s'opposer explicitement à la nomination. Cependant, ce mécanisme pourrait receler une capacité dissuasive et inciter le président de la République à vérifier discrètement, à l'avance, que les opposants, dans son propre camp, ne sont pas trop nombreux (il semble que cet effet préventif ait déjà porté ses fruits en pratique)<sup>54</sup>. Restent tout de même deux graves objections que l'on formulera à l'endroit d'un tel système : il est d'abord pour le moins contestable d'avoir mis sur le même pied des emplois de président ou directeur d'entreprises ou d'organismes publics (C.N.R.S., Météo-France) et des emplois dans des institutions constitutionnelles d'importance, notamment le Défenseur des droits ou les membres du Conseil constitutionnel<sup>55</sup>, comme s'il s'agissait de fonctions du même ordre. D'autre part, que penser de la situation pénible dans laquelle les commissions parlementaires auraient émis un vote négatif à la majorité simple, en-deçà des trois cinquièmes ? Le Président pourra alors tout de même nommer une personnalité dont le Parlement a désapprouvé solennellement la désignation. Il paraît difficile de ne pas y voir une culture assez dédaigneuse de la légitimité procurée par les assemblées représentatives.

- Les assemblées recouvrent le droit de voter des résolutions sur la politique générale (art. 34-1 C). Près de vingt ans après leur réintroduction limitée aux projets d'actes législatifs européens communautaires (art. 88-4 C), cette restauration est toutefois assortie de strictes conditions rappelant la sévère jurisprudence du Conseil constitutionnel de 1959. En précisant que « sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard », le second alinéa de l'article 34-1 C maintient clairement un verrou dans l'esprit du

---

53. Plusieurs textes, dont la Constitution formelle (art. 56, 65 et 71-1 C) mais aussi des lois organiques (en particulier la loi organique n°2010-837 du 23 juillet 2010) ou ordinaires, fixent la liste des emplois concernés.

54. On notera au passage que, contrairement à celui du Sénat, le règlement de l'Assemblée précise que, sauf exception, une audition publique de la personnalité doit être organisée (art. 29-1 RAN).

55. V. P. Wachsmann, « Sur la composition du Conseil constitutionnel », *Jus Politicum*, vol. III, 2011, p. 103-136 (et, en version électronique, dans le n°5, 2011).

parlementarisme négatif initial : le Parlement français ne peut s'exprimer par des résolutions que pour autant que l'Exécutif ne lui dénie pas ce droit. Sage précaution, rétorquera-t-on, car un usage débridé des résolutions pourrait être de nature à fragiliser la position politique du gouvernement et même à vider de sa substance le dispositif étroitement rationalisé de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement institué par les articles 49 et 50 C (le ministre pouvant se croire obligé d'engager sa responsabilité politique en dehors des procédures officielles pour faire échouer un projet de résolution qui ne lui convient pas). On doit néanmoins faire observer que la limitation « matérielle » de l'article 34-1 C, alinéa 2 recèle une vision simpliste de la relation politique de confiance entre gouvernement et Parlement : celle-ci ne saurait se réduire à l'émission de votes publics directs portant sur l'existence du gouvernement mais est portée par la volonté permanente (fût-ce parfois dans l'acrimonie et les tensions et conflits) de vouloir travailler ensemble dans la direction du pays. Autrement dit, la confiance est une relation intrinsèquement politique qui se nourrit avant tout précisément de ce qui n'est pas toujours public. Si un projet de résolution qui ne contient aucune injonction à l'adresse du gouvernement et ne vise pas explicitement à désapprouver sa conduite, mais émet une position (sur tel ou tel sujet de fond) désagréable à l'exécutif, admettra-t-on que le gouvernement puisse opposer l'irrecevabilité ? Rien n'est d'ailleurs prévu en cas de désaccord sur l'interprétation de cet alinéa 2 de l'article 34-1 C<sup>56</sup>. Et si le gouvernement n'oppose pas l'irrecevabilité, ne sera-t-il pas tenté d'engager officiellement sa responsabilité devant les parlementaires (principalement ceux de sa majorité) pour la faire échouer ? On voit par là que le parlementarisme ne peut être rationalisé jusqu'à un certain point, car la relation de confiance entre les chambres et le cabinet ne peut être totalement « saisie » par le droit. La limitation posée à l'alinéa 2 de l'article 34 C est donc quelque peu artificielle et superflue. Elle témoigne en tout cas d'une méfiance persistante envers le Parlement.

Quoi qu'il en soit, on peut tout de même nuancer ces considérations en relevant qu'en pratique, et notamment dans une configuration politique de parlementarisme « majoritaire », les résolutions sont le plus souvent un moyen favorisé par le gouvernement lui-même pour laisser sa majorité exprimer ce qu'il ne peut (ou veut) pas dire lui-même explicitement, et qu'il est parfois bien aise de pouvoir s'en prévaloir vis-à-vis de l'opinion, de groupes d'intérêt ou de gouvernements étrangers. Il y a comme un partage des rôles convenu du bloc majoritaire devant le public extérieur.

- L'Exécutif a désormais l'obligation d'informer le Parlement de l'envoi des

---

56. Le juge constitutionnel n'a pas été convoqué pour trancher ce genre de question et cela est sans doute préférable, car il aurait alors été plongé dans une controverse irréductiblement politique.



forces armées à l'étranger. Si l'intervention se prolonge au-delà de quatre mois, l'approbation par un vote public du Parlement est nécessaire (art. 35 C, al. 3). Est ainsi instaurée, sous conditions, une véritable « réserve du Parlement », une nouvelle compétence formelle d'approbation d'une décision de l'Exécutif en matière diplomatico-militaire. L'expérience avait fait cruellement sentir cette lacune de la Constitution française, inadaptée aux situations, multipliées depuis une vingtaine d'années, d'interventions militaires dans le cadre d'actions concertées entre les membres d'organisations internationales de défense, en particulier l'O.N.U. Le droit comparé est venu fournir des exemples de solution. Mais on peut tout de même relever que, ici encore, le légiconstituant a préféré avancer modestement en limitant la compétence parlementaire aux interventions se prolongeant au-delà de quatre mois (le Comité Balladur proposait trois mois)<sup>57</sup>. À titre de comparaison, l'accord du Bundestag allemand est requis dès le début d'une intervention de l'armée fédérale à l'extérieur du territoire et dans les meilleurs délais en cas d'urgence absolue<sup>58</sup>. Dans le cas français, la logique positive n'est donc que partiellement reconnue puisque l'approbation parlementaire n'est pas préalable et n'est requise qu'après un délai relativement long. En dépit de ces restrictions, il s'agit d'un incontestable progrès pour le contrôle parlementaire.

- La réglementation relative aux commissions d'enquête n'a – assez inexplicablement – pas fait l'objet d'une attention soutenue de la part de comité Balladur (alors même qu'il prétendait vouloir revaloriser le contrôle parlementaire), non plus que de la part du légiconstituant, qui s'est contenté de constitutionnaliser de telles commissions (art. 51-2 C), sans que cela n'affecte leur condition de création et de fonctionnement. Pourtant, une importante innovation ultérieure du règlement de l'Assemblée nationale mérite d'être signalée : l'opposition aura de plus grandes facilités pour obtenir la création d'une commission d'enquête. Désormais, chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut demander, une fois par session ordinaire, qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête soit inscrit à l'ordre du jour d'une séance de la semaine mensuelle réservée au contrôle (art. 141, al. 2 R.A.N.)<sup>59</sup>. Mais surtout, à l'issue du débat, « seuls les députés défavorables à

---

57. Les deux assemblées ont ainsi approuvé, à une large majorité, le 12 juillet 2011, la prolongation de l'engagement des troupes françaises en Libye entamé en mars 2011 dans le cadre d'une résolution du Conseil de sécurité de l'O.N.U.

58. Loi du 18 mars 2005, adoptée après une abondante jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale depuis 1994. Des solutions voisines existent notamment au Danemark, en Suède, en Irlande et en Autriche.

59. La situation de la minorité est moins favorable au Sénat, puisque si le « droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire » est affirmé

la création de la commission d'enquête participent au scrutin. La demande de création (...) peut être rejetée à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée » (art. 141, al. 3 R.A.N.). Si l'on est loin d'un droit inconditionné de la minorité constitutionnellement garanti comme cela existe dans certains pays voisins (Allemagne, Portugal et Grèce, notamment), ce nouveau dispositif laisse, en principe, de bonnes chances à l'opposition (qui a le plus souvent intérêt à l'ouverture d'une enquête) de voir sa demande aboutir. On peut noter que c'est à une majorité renforcée hostile au principe de l'enquête de renverser la présomption. Toutefois, la situation demeure insatisfaisante : il faut également compter avec le pouvoir du Gouvernement<sup>60</sup> ou même du Président de l'Assemblée (après avis du Bureau) de refuser l'inscription de la proposition pour cause d'irrecevabilité prétendue de l'objet de l'enquête (art. 138, al. 2 R.A.N.)<sup>61</sup> ou encore de la faculté de la majorité de modifier l'objet de l'enquête à tel point que les initiateurs considèrent qu'elle est vidée de sa substance<sup>62</sup>. Dans ces deux cas, les promoteurs de la demande d'enquête ne disposent d'aucun recours, si bien que ce droit demeure à la merci du bon vouloir de la majorité de l'Assemblée. On ne peut s'empêcher de considérer qu'une occasion a été manquée ici de donner à l'opposition un véritable instrument de contrôle.

- Enfin, on relèvera que si, d'une manière générale, la révision constitutionnelle de 2008-2009 comporte quelques avancées dans la reconnaissance de l'opposition et les instruments qui lui sont reconnus dans le processus parlementaire, des restrictions notables demeurent, comme on l'a vu à propos des commissions d'enquête. De même, la faculté prévue à l'article 50-1 C d'organiser un débat en séance publique sur une déclaration gouvernementale, soit à l'initiative de ce dernier, soit à la demande d'un groupe parlementaire d'opposition ou d'un groupe minoritaire reste bien en-deçà de ce qui aurait été souhaitable pour permettre à l'opposition d'obliger le gouvernement à s'expliquer sur tel ou tel sujet. Les termes de l'article 50-1 C (évidemment confirmés par les règlements des assemblées<sup>63</sup>, qui ne pouvaient ajouter une contrainte là où la Constitution formelle ne la posait

---

(art. 6 bis R.S.), le vote d'une proposition de résolution en ce sens reste nécessaire (art. 11, al. 1<sup>er</sup> R.S.) si bien que la majorité demeure maîtresse de la décision.

60. Art. 139, al. 2 et 3 R.A.N. si des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition. Ce principe est posé par l'article 6, al. 3 de l'Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée.

61. Ce qui arriva le 26 novembre 2009 à propos de la demande déposée par le groupe socialiste de commission d'enquête relative aux sondages de la Présidence de la République.

62. Ce fut le cas en janvier 2010, toujours à propos de la question des sondages de l'Élysée, si bien que l'opposition retira sa demande.

63. Art. 132 R.A.N. et art. 39, al. 3 bis R.S.

pas) sont tels que le gouvernement reste libre de refuser le débat demandé par l'opposition, de même d'ailleurs que de conclure l'éventuel débat par un vote indicatif<sup>64</sup>. Cela signifie que, si le gouvernement se dérobaît, l'opposition serait obligée d'utiliser sa séance réservée mensuellement pour imposer le débat, ce qui est évidemment absurde. Là encore, la réforme paraît très excessivement timide.

### C. La procédure législative

Un gigantesque mirage, aussi ancien que le gouvernement représentatif moderne lui-même, continue de se dresser à l'horizon de l'opinion commune, qu'il s'agisse des citoyens, des observateurs (censés être) « éclairés » ou même d'une bonne partie des gouvernants eux-mêmes, et cela, en France comme ailleurs : l'idée selon laquelle la principale fonction des assemblées parlementaires serait d'exercer la fonction législative et ce, de la façon la plus autonome possible. En dépit de tous les éléments de droit ou de fait qui en démontre l'inanité, tout particulièrement dans les systèmes parlementaires de gouvernement, cette idée persiste. Dès lors, il est compréhensible que l'instauration des nouvelles règles constitutionnelles encadrant l'activité législative du Parlement en 1958 ait pu être considérée comme une déchéance. Il ne s'agissait pourtant, fondamentalement, que d'une mise en harmonie (parfois trop sévère, il est vrai) du rôle des assemblées dans la logique d'un système parlementaire moderne, qui implique le rôle moteur du cabinet responsable dans la conception et la préparation de cet instrument de gouvernement qu'est nécessairement la loi moderne. Aussi bien, les règles instaurées en 1958 pour la législation participaient, comme les autres, de la logique négative du parlementarisme.

Quoi qu'il en soit, et sans insister davantage ici sur les illusions des réformateurs de 2008-2009 quant à la restauration d'un exercice essentiellement autonome de la fonction législative par le Parlement, il est possible d'examiner les principales innovations dans la perspective du parlementarisme négatif.

- Le Gouvernement ne pourra plus engager officiellement sa responsabilité sur le vote de n'importe quel texte de loi : désormais, il ne pourra le faire que pour un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale ainsi que pour un seul texte (projet ou proposition de loi) par session (art. 49 C, al. 3). Il s'agit, en droit, de l'une des modifications les plus marquantes de la révision constitutionnelle de 2008, qui donne satisfaction aux nombreuses voix critiques sur cet

---

64. Cet article a été introduit à l'Assemblée nationale qui voulait compenser son refus d'admettre les résolutions à caractère général. Il fut maintenu bien que les résolutions aient finalement trouvé place dans la réforme.

instrument topique – mais particulièrement ingénieux – du parlementarisme négatif. Il subsiste mais est considérablement émoussé. Des arguments en sens divers pourraient venir à l'appui d'une critique ou au contraire d'une approbation de cette réforme. Quoi qu'il en soit, le 49-3 ne peut plus désormais être un moyen ordinaire de gouvernement et cela représente un élément de distance par rapport à la logique négative.

- Parmi les nombreuses innovations relatives à la procédure législative, et qui n'ont pas à être détaillées ici, il faut signaler tout particulièrement trois dispositions qui éloignent le parlementarisme français de la logique négative.

En tout premier lieu, la discussion en séance publique s'engagera (sauf exceptions<sup>65</sup>) sur le texte issu des travaux de la commission et non plus sur le texte du Gouvernement (art. 42 C, al. 1<sup>er</sup>). Il s'agit d'une réforme considérable puisqu'elle valorisera le travail en commission, qui est devenu depuis longtemps essentiel dans la législation moderne. Elle limitera la désinvolture des ministres à l'égard du travail des commissaires et les forcera à soigner leur dialogue avec les parlementaires. Une nouvelle fois, la « présomption » favorable au Gouvernement est renversée : il incombera au Gouvernement de convaincre positivement les députés ou les sénateurs à le suivre.

Ensuite, la faculté pour les Conférences des Présidents des deux assemblées de s'opposer conjointement à l'application de la procédure accélérée (anciennement procédure d'urgence) voulue par le Gouvernement pour la discussion des textes (art. 45 C, al. 2). Il s'agit certes d'un veto à une décision gouvernementale – autrement dit d'une réaction – mais le point significatif réside dans le fait que la procédure accélérée ne peut plus désormais s'imposer unilatéralement aux assemblées.

Enfin, les présidents des deux assemblées peuvent convoquer une commission mixte paritaire pour aplanir les désaccords entre les deux chambres sur une proposition de loi (art. 45, al. 2) – auparavant, seul le Premier ministre pouvait le décider. Le chef du gouvernement conserve toutefois son monopole pour saisir les assemblées des conclusions d'une CMP et, le cas échéant, de demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement.

#### *D. Le retour au Parlement des anciens ministres*

Sans aller jusqu'à revenir sur l'incompatibilité entre les fonctions gouvernementales et le mandat parlementaire (art. 23 C, al. 1<sup>er</sup>), la révision de 2008 en assouplit le régime : les anciens ministres issus du Parlement peuvent retrouver automatiquement leur siège au Parlement un mois après qu'ils ont quitté leurs

---

65. Pour les projets de loi constitutionnelle, de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale.

fonctions gouvernementales (art. 25 C et LO n°2009-38 du 13 janvier 2009). L'une des mesures emblématiques de la rupture de 1958 est donc adoucie. On sait qu'elle avait rapidement cessé de répondre à la volonté initiale du Général de Gaulle, puisque les personnalités politiques entrées au Gouvernement ne renoncèrent pas à rechercher une légitimité électorale. En permettant le retour naturel au Parlement des anciens ministres, la nouvelle règle devrait contribuer à rapprocher « culturellement » l'Exécutif et le Parlement puisqu'elle facilitera la fluidité de circulation entre les deux pôles de la majorité gouvernementale. À ce titre, il s'agit également d'un (petit) pas qui éloigne du parlementarisme négatif. La véritable audace aurait consisté à supprimer entièrement l'incompatibilité et même à imposer qu'au moins une majorité de ministres soient des parlementaires comme le font plusieurs constitutions inspirées du modèle de Westminster<sup>66</sup>. Il était évidemment illusoire d'attendre pareille audace de la part d'un personnel politique à ce point imprégné de l'esprit parlementaire négatif.

#### IV. Appréciation finale

La révision constitutionnelle de 2008 a-t-elle fait sortir le système constitutionnel français de la logique « négative » du parlementarisme ? La réponse ne saurait être que nuancée.

En premier lieu parce que l'évaluation des effets d'une réforme du droit de la constitution d'une telle ampleur nécessite du recul. Il est évident que les acteurs (parlementaires, ministres, conseillers ministériels, assistants parlementaires et juges constitutionnels notamment) vont avoir besoin de temps pour prendre la mesure des changements, les exploiter, en découvrir les potentialités et, le cas échéant, parer aux tentatives de neutralisation de leurs virtualités (notamment de la part du gouvernement en place, quel qu'il soit, et de ses soutiens politiques, dans la mesure où les capacités nouvelles du Parlement sont de nature à gêner l'équipe au pouvoir). Pour être banal, ce point n'en est pas moins essentiel.

On doit en deuxième lieu rappeler que les normes juridiques ne produisent pas automatiquement les résultats attendus par ceux qui les élaborent (ou mieux : élaborent les textes à partir desquels émergeront les normes). Cela est particulièrement vrai en matière constitutionnelle, puisque le droit constitutionnel est un droit politique, fabriqué par ceux-là mêmes auquel il s'applique. De plus, il est un droit d'habilitations davantage que d'obligations strictes (le *devoir être* est souvent davantage un *pouvoir être*). Ainsi, par exemple, n'est-on pas certain que

---

66. A. Le Divellec, « Le gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les États européens », *Jus Politicum*, n°1, 2009, p. 185-225 (211-214).

les parlementaires se serviront des instruments nouveaux mis à leur disposition. L'expérience passée a plutôt montré qu'ils manquent de volonté d'exercer pleinement toutes les possibilités que leur offre le droit formel. Guy Carcassonne dit souvent, à juste titre, que le Parlement français a suffisamment de pouvoirs mais qu'il manque de parlementaires déterminés à les exercer. Il note que la pratique française du cumul des mandats est un frein à l'investissement complet du parlementaire dans son mandat national. Bref, il ne suffit pas d'avoir toute cette gamme de pouvoirs, il est nécessaire d'avoir la volonté de les utiliser. Sous ce rapport, seuls de profonds changements de comportement notamment dans la phase préparatoire de la législation, en amont ou parallèlement aux procédures officielles (en commission ou en séance publique), permettant une véritable concertation entre le gouvernement et sa majorité, seront de nature à faire produire un effet utile aux nouvelles dispositions constitutionnelles. De même en matière de contrôle, que celui-ci émane de la majorité ou de l'opposition. Le temps dira si le personnel parlementaire français changera sur ce point.

Plus fondamentalement, ensuite, la notion de parlementarisme négatif, on l'a vu, renvoie à l'articulation d'un volet technique, celui du droit de la Constitution, qui est à ce titre essentiellement statique, et d'un volet dynamique, qui est celui du système de gouvernement, lui-même produit par la combinaison des règles juridiques entre elles et les pratiques et comportements – parfois convergents, parfois désordonnés – des acteurs du théâtre constitutionnel. Or, quelque considérable qu'elle soit, la révision constitutionnelle n'a touché que le premier volet, celui du droit de la Constitution. On s'abuserait grandement en considérant (c'est la pente naturelle des juristes) que ce changement se suffit à lui-même, si du moins on prétend – comme il est nécessaire de le faire, puisque ce fut le but de cette révision – évaluer les effets réels de la réforme sur le système parlementaire du pays. Or, il reste à apprécier comment elle s'insère le système de gouvernement et est de nature à l'affecter dans telle ou telle direction, alors qu'elle n'a pas été imaginée (ni par le Comité Balladur, ni par le Président Sarkozy qui en est à l'origine) pour le bouleverser entièrement. Sous ce rapport, par leur abondance même, les changements formels opérés en 2008-2009 dans la situation du Parlement français présentent le risque de provoquer des déceptions et désillusions s'ils ne devaient, finalement, pas entraîner de notables modifications des équilibres du système constitutionnel.

Or, précisément, s'il n'est pas douteux que les contraintes juridiques pesant jusque-là sur les assemblées parlementaires françaises ont été considérablement assouplies, que la logique négative du parlementarisme a été parfois techniquement adoucie ou même inversée, que, par suite, les chambres détiennent davantage de marges de manœuvre, tant en matière législative qu'en matière de contrôle du gouvernement et de l'administration, qu'enfin certaines modifications bénéficient parfois directement à l'opposition, il n'en demeure pas moins la réforme de 2008 n'a pas véritablement touché à l'armature centrale du régime, à l'équilibre général entre le Président, le Gouvernement et le Parlement, autrement dit à la surdétermi-

nation présidentieliste du parlementarisme de la V<sup>e</sup> République. En vertu de l'organisation générale des pouvoirs, et compte tenu de la culture constitutionnelle française depuis cinquante ans, la Présidence semble être destinée à continuer de jouer le rôle majeur pour déterminer la politique. Tous les principaux acteurs de la vie politique travaillent d'ailleurs en ce sens. Dès lors, il y a tout lieu de penser que le Gouvernement continuera d'être ce qu'il est depuis de Gaulle : un organe au service du Président de la République. Que le Parlement n'interviendra pas davantage pour sa nomination. La conséquence fondamentale est que le gouvernement, même en harmonie partisane avec la majorité du Parlement, continuera de se considérer d'abord comme l'obligé du chef de l'État plus que comme l'émanation du Parlement. De se méfier des initiatives émanant des députés de sa majorité et de chercher à les contrôler ou les contrecarrer. Le maintien du « verrou » présidentieliste rendra donc probablement difficile un véritable changement d'esprit et contribuera probablement à perpétuer, pour l'essentiel, la culture négative du parlementarisme en France. Mais la vie des institutions constitutionnelle présente le propre d'être ouverte et il se peut que ce pronostic relativement pessimiste soit infirmé. Ce dont il n'y aurait pas lieu de se plaindre.

**Armel Le Divellec**

Professeur de droit public à l'Université de Paris II (Panthéon-Assas).