

UNIVERSITE PARIS II – PANTHEON-ASSAS

1^{re} année de Licence

Année universitaire 2023-2024

2^{ème} semestre

DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours de M. le Professeur Arnel LE DIVELLEC

Séance n° 15

Les assemblées dans le parlementarisme négatif

Objet de la Séance :

Pas plus que le président de la République, le Premier ministre ou le Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat, qui composent le Parlement de la Ve République, ne peuvent être pleinement analysés de manière totalement isolée des autres organes constitutionnels. La bonne compréhension de leur position constitutionnelle nécessite de les intégrer dans le système relationnel qui les relie aux organes dits exécutifs. En l'occurrence, les assemblées françaises sont évidemment affectées par la double logique institutionnelle déjà abordée au cours des séances précédentes : le parlementarisme négatif et la captation présidentielle. Leur fonctionnement est en outre marqué de façon importante par le fait majoritaire qui s'est durablement installé depuis 1962 (même s'il connaît, depuis les élections de 2022, un coup d'arrêt dont on ne sait s'il sera durable).

En tout état de cause, il convient de commencer par prendre la mesure des éléments du droit de la constitution (à partir du texte de la Constitution formelle, mais aussi des textes qui le prolongent ainsi que de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui les concrétise) se rapportant aux assemblées. Dans la logique initiale d'"assainissement" du parlementarisme voulue en 1958, le cadre constitutionnel a posé de nombreuses contraintes aux assemblées, tant pour leur statut (sessions, règlement, ordre du jour, etc.) que pour leurs compétences. La participation des assemblées à l'exercice de la fonction législative est ainsi fortement limitée par les prérogatives conférées au Gouvernement ; leurs moyens de contrôle de l'exécutif ont été également restreints. Ce "corset" a été certes quelque peu assoupli, notamment par l'importante révision constitutionnelle de 2008 mais le fait que celle-ci n'ait pas fondamentalement modifié la place effective des assemblées confirme, s'il l'on en doutait, que la logique institutionnelle du système de gouvernement est plus importante que telle ou telle disposition isolée du droit de la constitution.

Semaine de distribution : semaine du 07 mars 2022

Date d'utilisation : Semaine du 14 mars 2021

Articles du Dictionnaire du droit constitutionnel à lire :

v. Amendement, Assemblée nationale, autorisation, censure, comité interministériel, commission d'enquête, commission permanente, confiance, contrôle parlementaire, déclassé, décret, décret-loi, délégation parlementaire, dissolution, domaine de la loi, fonction électorale (du Parlement), groupe parlementaire, habilitation, Haute Cour, incompétence, investiture, lecture, légitimité, législateur, législation déléguée, loi, lois de financement de la sécurité sociale, lois de finance, majorité parlementaire, message, motion de censure, multipartisme, opposition, ordre du jour, Parlement, parlementarisme, parlementarisme majoritaire, parlementarisme rationalisé, parti politique, pouvoir législatif, quarante-neuf, al. 3, question de confiance, régime parlementaire, représentation proportionnelle, responsabilité, stabilité gouvernementale, vote de la loi (vote bloqué).

Exercice préalable :

Repérez les articles de la Constitution formelle de 1958 (dans la version actuellement en vigueur) se référant directement aux assemblées et classez-les selon le triptyque : 1° Statut, 2° Fonction législative, 3° Fonction de contrôle.

Pour aller plus loin :

Ph. BLACHER, *Le Parlement en France*, LGDJ, coll. Systèmes, 2012.

M. A. COHENDET, *La cohabitation, leçons d'une expérience*, PUF, 1993.

P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, coll. « systèmes », 2011.

C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative, Étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Dalloz, 2011.

A. LE DIVELLEC :

- « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Ve République », *Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 349-362.

- « Parlementarisme négatif et captation présidentielle. La démocratie française dans la "cage d'acier" du présidentielisme », in Cercle des constitutionnalistes, *Les 60 ans de la Constitution. 1958-2018*, Dalloz, 2018, p. 73-87.

Revue *Jus Politicum* : Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire, hors-série 2012.
<http://juspoliticum.com/numero/le-parlement-francais-et-le-nouveau-droit-parlementaire-apres-la-reforme-de-2008-37.html>

Revue *Pouvoirs* [consultable en ligne : <https://revue-pouvoirs.fr/>] : « L'assemblée » n°34(1985) ; « Le Sénat » n°44 (1988) ; « réhabiliter le Parlement » n° 49 (1989) ; « Le Parlement » n°64 (1993) ; « Qui gouverne la France ? » n° 68 (1994) ; « La cohabitation » n° 91(1999) ; « La loi » n°114 (2005) ; « Le contrôle parlementaire » n°134 (2010); « Le renouveau du parlement » n° 146 (2013).

Documentaire :

Enquêtes au parlement, S. HAUMANT, Émission diffusée le 11 nov 2020, (FR., 2020, 85 minutes), disponible sur [<https://www.publicsenat.fr/emission/documentaire/enquetes-au-parlement-184522>].

Site du Professeur Le Divellec, Rubrique "Actualités constitutionnelles", [<https://www.a-ledivellec.net/actualite-constitutionnelle>]

Documents :

A. *La notion de parlementarisme négatif*

Document n° 1 : A. Le Divellec, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Vème République », in *La République. Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001 (extraits).

B. *L'Assemblée nationale dans le système de gouvernement de la Ve République*

Document n° 2 : P. Avril, « Le parlementarisme rationalisé », *RDP*, 1998 (34), pp. 1507-1515 (extraits).

Document n° 3 : Dans les couloirs de l'Assemblée nationale - En attendant la VI République, *Le Monde* du 8 décembre 1990.

Document n° 4 : L. Equy, Retraites : un record d'amendements pour le débat en commission, *Libération* édition en ligne du 31 janvier 2020, [https://www.liberation.fr/france/2020/01/31/retraites-un-record-d-amendements-pour-le-debat-en-commission_1776440].

C. *Les relations entre l'Exécutif et la majorité parlementaire*

Document n° 5 : A. Lemarié & O. Faye, « Il y a un vrai blues » : L'avertissement des députés LRM à Emmanuel Macron, *Le Monde*, édition en ligne du 27 novembre 2019 [https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/11/27/l-avertissement-de-la-majorite-a-emmanuel-macron_6020708_823448.html].

Document n° 6 : B. Daugeron, « Le "chemin démocratique" ou les mésaventures du présidentielisme minoritaire », *Jus Politicum*, n°30, 2023, pp. 72-74. [N.B. : retrouvez cet article dans son intégralité et en accès libre à l'adresse suivante : <https://juspoliticum.com/article/Le-chemin-democratique-ou-les-mesaventures-du-presidentielisme-minoritaire-1538.html>].

D. *La révision de 2008*

Document n° 7 : A. Le Divellec, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? », *Jus Politicum*, n°6, 2011, pp. 22-28. [N.B. : retrouvez cet article dans son intégralité et en accès libre à l'adresse suivante : http://www.juspoliticum.com/IMG/pdf/JP6_LeDivellec_161211.pdf].

Document n° 8 : A. Delcamp, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », *Pouvoirs* n°134, 2010, p.109-122.

Document n° 9 : J. Benetti, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », *Jus Politicum*, 2011, n°6, pp. 5-10 [N.B. : retrouvez cet article dans son intégralité et en accès libre à l'adresse suivante : http://www.juspoliticum.com/IMG/pdf/JP6_Benetti_220911.pdf].

A. La notion de parlementarisme négatif

Document n° 1 : A. Le Divellec, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Vème République », in *La République. Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001 (extraits) (N.B.: publié en 2001, cet article ne pouvait évoquer les modifications que la réforme constitutionnelle de 2008 a introduites sur certains points, par exemple l'opposition ou les commissions d'enquête.)

II – NORMALITE ET MODERNITE INCONSCIENTE DU PARLEMENTARISME FRANÇAIS

On se plaît généralement à évoquer (souvent non sans quelque fierté) une « exception française », y compris en matière constitutionnelle et politique. Telle est souvent, au-delà de la question des « étiquettes » doctrinales, l'image qui prévaut s'agissant du régime politique de la V^e République. Or, si celui-ci présente effectivement une certaine singularité, ce n'est pas, en réalité, sous l'angle des principaux éléments juridiques majeurs de son cadre parlementaire. Au contraire, le parlementarisme français est, à bien des égards, « normal » et même « moderne ».

Une normalité globale – La V^e République présente, depuis 1962, pour l'essentiel (et à l'exception notable de ce qui sera dit plus loin), les traits communs aux régimes parlementaires modernes, structurés par les partis. On en rappellera très rapidement les principaux : le gouvernement reflète toujours, dans sa composition et ses orientations, la volonté du suffrage universel telle que traduite par les partis formant la majorité à la chambre basse ; les mécanismes formels de mise en cause de la responsabilité du gouvernement n'ont pas à jouer ordinairement, puisque l'unité politique qu'il forme avec la majorité parlementaire n'est pas remise en question durant la législature ; l'opposition tente d'exercer une « surveillance » de l'action de la majorité ; pour mettre en œuvre son programme, le cabinet est le « moteur » de la législation ; la stricte discipline de vote est la règle à l'Assemblée ; le travail parlementaire se déroule pour une part importante dans les commissions, travail, que la séance publique ratifie, moyennant quelques corrections (notamment en raison des réactions de l'opinion publique ou de telle catégorie socioprofessionnelle spécialement concernée).

Si l'on se lamente souvent (avec plus ou moins de sincérité) sur le « déclin du Parlement », ce n'est pas dans les caractéristiques qui viennent d'être énumérées qu'il faut voir des dysfonctionnements de principe. Certes, que le régime de la V^e République présente une normalité globale ne veut évidemment pas dire que le système soit parfait (si tant est que cela ait un sens), comme on le verra. Simplement, il faut prendre conscience que le leadership gouvernemental est la « norme », et non pas seulement un effet plus ou moins pervers du caractère « majoritaire » du parlementarisme. L'histoire de la Grande-Bretagne montre à quel point le système du gouvernement parlementaire appelle naturellement et logiquement un ministère fort¹.

La modernité des procédures parlementaires – En réalité, non seulement la République est pour l'essentiel un régime parlementaire « normal », mais elle est également, sous l'angle juridique, un régime parlementaire particulièrement « moderne ». En effet, la rationalisation opérée par la Constitution de 1958 et ses textes d'application (lois organiques et règlements des assemblées) n'est, à l'analyse, que la codification des pratiques ou des résultats auxquels sont parvenus (ou tendent) la plupart des autres régimes

¹ Cf. la précieuse étude de D. BARANGER, *Parlementarisme des origines*, PUF, 1999

parlementaires. Sans négliger la diversité de ses variantes, la famille parlementaire recouvre bien une unité fondamentale, même si les différents types de codification – et en particulier les prérogatives conférées au gouvernement au sein du Parlement – sont variables : de nombreux pays européens sont demeurés très « organicistes », c'est-à-dire qu'ils ont formellement reproduit dans le droit une délimitation rigoureuse entre gouvernement et assemblées, et ont attribué en principe aux secondes seules la fonction législative. Aussi faut-il porter au crédit des constituants de 1958, par-delà une conception quelque peu « archaïque » qui sous-tendait la restauration du dualisme, d'avoir su imaginer des techniques nouvelles destinées à permettre au gouvernement de disposer des moyens d'exercer sa politique².

C'est ainsi que la priorité des projets gouvernementaux à l'ordre du jour des assemblées (art. 48-1 C) se présente comme la codification d'une nécessité logique pour un système de gouvernement parlementaire. La Grande-Bretagne a commencé à introduire une telle priorité dès 1808, et celle-ci est progressivement devenue dominante depuis bien longtemps³. Il n'y a pas lieu de refuser à un cabinet qui est en place pour traduire le programme de la majorité parlementaire, le choix du calendrier des travaux de l'assemblée. On pourrait même être réservé sur l'introduction, en 1995, d'une « fenêtre parlementaire », qui suggère que la nostalgie de l'autonomie des travaux parlementaires n'a pas disparu. Certains événements récents, notamment ceux relatifs à la législation sur la chasse, incitent à penser que le système ne gagne rien à exonérer le gouvernement de son rôle directeur de la majorité et des responsabilités qui en découlent.

De même, les mécanismes du « vote bloqué » et, plus encore, de l'article 49-3 représentent des instruments répondant en soi parfaitement aux exigences du parlementarisme, qui sont précisément de permettre de relier l'existence d'un gouvernement aux moyens de réaliser la politique pour laquelle il est censé avoir été institué.

Les phases de cohabitation ont d'ailleurs montré que, puissamment armé par la Constitution, le Gouvernement peut tout à fait remplir efficacement son rôle sans le soutien d'un « parapluie » présidentiel. N'assiste-t-on finalement pas, depuis 1986, à une revanche posthume de Michel Debré et des ministres d'État sur le général de Gaulle ? La rationalisation (dont ils détiennent la paternité) n'est-elle pas en train de démontrer son importance plus grande pour le bon fonctionnement du gouvernement que la Présidence de la République elle-même ? Sans doute, imaginées à l'intention d'une situation politique instable, les commodités offertes aux gouvernements successifs ont conduit ceux-ci à quelques dérives peu justifiées⁴. Mais on est tout de même tenté de penser qu'il était pertinent d'avoir ainsi opéré cette rationalisation, qui revêt un aspect sécurisant, et limiterait, le cas échéant, les inconvénients de turbulences parlementaires excessives.

Notons au passage que la rigueur de la rationalisation s'est un peu atténuée (« questions au gouvernement » du mercredi – et, depuis 1999, du mardi –, résolutions de l'article 88-4, session unique, développement des « missions parlementaires »...), sans remettre en cause la philosophie « moderne » initiale.

² Dans une note du 2 juillet 1958, consacrée à « la séparation des pouvoirs et la fonction législative », Jérôme SOLAL- CÉLIGNY, « expert » auprès du Gouvernement, énonçait ainsi : « La séparation des fonctions législative et exécutive apparaît dépourvue de signification dans le contexte politique du milieu du XX^e siècle. (...) Gouverner, c'est édicter des dispositions de portée générale, c'est donc, au sens matériel du terme, légiférer. (...) Il ne servirait à rien d'accroître le prestige et l'autorité du chef de l'État, si le chef du Gouvernement devait à chaque instant poser d'une manière expresse ou implicite la question de confiance pour obtenir les moyens de sa politique. Les moyens d'exercer un pouvoir font partie du contenu de ce pouvoir. » (*Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. I, 1987, p.333-334.)

³ J. REDLICH, *The Procedure of the House of Commons*, Londres, A. Constable, 1908, t. I, p. 70-71.

⁴ P. AVRIL, « Le parlementarisme rationalisé », *RDP*, 1998, n° 5-6, p. 1507-1515.

III – LES PRATIQUES D’UN « PARLEMENTARISME NEGATIF »

Ce que l’on a proposé de considérer comme la « normalité » du régime français est néanmoins gravement contrarié par l’esprit « vengeur » initial du système gaullien. Certes, on pourrait aujourd’hui considérer que la France, à sa manière, a rejoint le camp des « démocraties modernes », celles où « les gouvernés choisissent effectivement les gouvernants, où les gouvernants ont effectivement les moyens de gouverner, et où les gouvernants sont effectivement responsables devant les gouvernés »⁵. Et pourtant, force est de constater que d’importants aspects du fonctionnement du régime laissent à désirer. « *Nous n’avons cessé d’osciller entre le parlementarisme par excès et le parlementarisme par défaut* », observait naguère Pierre Avril⁶. De fait, la pratique française aboutit, à (presque) tous les points de vue, à ce que l’on pourrait nommer un « parlementarisme négatif ». Naturellement, ceci résulte en partie directement de la « captation présidentielle », et certaines conséquences de cet « absolutisme inefficace » (Jean-François Revel) ont déjà été dénoncées⁷. Il faut cependant tenter d’aller plus loin : l’explication par l’hégémonie politique du chef de l’État n’explique pas tout, car le problème demeure en cas de cohabitation.

Le problème de l’opposition

Commençons par le plus évident : l’opposition. Elle qui devrait être le « ministère public de la démocratie »⁸ est toujours dans l’attente d’un « statut » digne d’une démocratie mature⁹. Passons rapidement sur la question de l’attribution des présidences de commission (et, à un degré moindre, des rapports), dont l’opposition est presque systématiquement exclue¹⁰, ce qui se justifie d’autant moins que le gouvernement dispose de tous les moyens juridiques pour exercer son rôle directeur. Plus grave, les opposants sont dans l’ensemble bien maltraités par la rationalisation des travaux parlementaires, qui les a frappés par ricochet. Si divers moyens existent pour compenser les restrictions, par exemple, au droit de parole¹¹, songeons que l’opposition ne peut même pas juridiquement imposer la présence d’un ministre en séance ou en commission¹².

Les commissions d’enquête constituent encore un exemple du « parlementarisme négatif », où tout semble avoir été entrepris pour empêcher le contrôle parlementaire de s’exercer. Sans doute, le problème qu’elles posent n’est pas simple¹³, mais il paraît difficile de contester

⁵ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Le Seuil, 1999, p. 21.

⁶ « Le rôle du Parlement », *France-Forum*, n°107, 1971, p. 17-24 (17).

⁷ O. BEAUD, « La contribution de l’irresponsabilité présidentielle au développement de l’irresponsabilité politique sous la V^e République », *RDP*, 1998, n°5-6. p. 1541-1561.

⁸ P. AVRIL, « Trois remarques : à propos des réquisitions du Ministère public dans l’affaire du sang contaminé », *RDP*, 1999, n°2, p. 395-400 (399).

⁹ G. CARCASSONNE, « La place de l’opposition : le syndrome français », *Pouvoirs*, n°85, 1998, p. 75-87.

¹⁰ À l’exception de la parenthèse de 1988-93 pour V. Giscard d’Estaing et de l’« accident » de 1986-87 avec Roland DUMAS, tous deux pour la commission des affaires étrangères de l’Assemblée.

¹¹ Si l’on néglige le rappel au règlement, de portée limitée, « la motion de censure est le seul moyen dont dispose l’opposition pour obtenir un débat sur un sujet d’intérêt national », observait récemment M. F. Bayrou (Ass. nat., 25 mai 1999). Depuis 1981-86, la répartition du temps de parole pour les « questions au gouvernement » se fait de manière proportionnelle entre les groupes, alors que l’un des objectifs de l’initiative de 1974 visait précisément, par un panachage égal entre majorité et opposition, à favoriser (fort légitimement) cette dernière.

¹² J. FOYER. « Les sources non écrites du droit parlementaire », in P. AVRIL, M. VERPEAUX (dir.), *Les règles et principes non écrits en droit public*, Éd. Panthéon-Assas, 2000, p. 234-246 (239-240).

¹³ Notamment du fait des restrictions imposées à ces commissions lorsqu’une procédure judiciaire est en cours sur les mêmes faits.

que cet instrument doit, dans un régime parlementaire, pouvoir être déclenché par la minorité. Au lieu de quoi, l'Assemblée a institué depuis 1990 un « droit de tirage » qui respecte l'égalité entre les groupes parlementaires, comme si la majorité se trouvait, face au gouvernement, dans la même situation que l'opposition !

Il est beaucoup question de réformes de la Constitution depuis quelques années. Pourtant, aucune d'elles n'a évoqué la place et les moyens reconnus à l'opposition parlementaire. L'omission est significativement fâcheuse, alors que la mise à disposition à son profit de moyens d'action, ne serait-ce que par le biais de droits de la minorité, devrait constituer un aspect élémentaire dans une démocratie pluraliste. En la matière, il n'y a pas lieu d'être timide, dès lors que l'on conserve les prérogatives gouvernementales existantes.

La pratique à sens unique de la séparation des pouvoirs

Il y a néanmoins plus grave et plus délicat encore : c'est le rôle de la majorité. Le corset imposé au Parlement depuis 1958 n'est, en définitive, acceptable que si le gouvernement est vraiment une création de la majorité parlementaire (on pourrait ajouter : sans interférence présidentielle, mais laissons cela) et se comporte réellement comme tel. Or, c'est précisément sur ce point que pèche le plus le parlementarisme français. Sans doute, on l'a vu, le gouvernement exerce, à bon droit, son leadership sur les travaux parlementaires. Mais, depuis les premiers pas de la V^e République jusqu'à nos jours, il accepte mal les sujétions qui représentent les contreparties de cette position constitutionnellement et politiquement privilégiée : « *Soutenez-moi*, dit-il en substance aux parlementaires de la majorité : *nous sommes de la même sensibilité (je suis oiseau)* ; *mais*, ajoute-t-il, *laissez-moi définir seul la politique de la Nation : je détiens le monopole de l'intérêt général (je suis souris)*. » Pour le dire autrement, le gouvernement français tente sans cesse de minimiser le caractère bilatéral de la relation de confiance caractérisant le principe d'un cabinet parlementaire. Curieusement, cette dimension du système de gouvernement français, cette « pratique à sens unique de la séparation des pouvoirs », semble largement échapper aux analystes et, au milieu de cet assourdissant silence, Pierre Avril est bien seul à l'évoquer¹⁴.

Pour tenter de comprendre cet aspect, il faut d'abord relever avec Adolf Kimmel, qu'« en France, la distance qui sépare le gouvernement de la majorité parlementaire est plus grande qu'en Grande-Bretagne ou en R.F.A. »¹⁵. Le constat ne saurait surprendre, s'agissant d'un observateur allemand : digne fille, sur ce point, de la *Mater Parliamentorum*, notre voisine d'outre-Rhin a en effet su développer le lien politique reliant les organes formellement distingués par le droit strict. Les éléments juridiques et politiques unissant l'exécutif et la majorité parlementaire sont en effet nombreux en Allemagne (notamment), tandis qu'ils apparaissent faibles et limités en nombre comme en qualité en France depuis 1958. Cette faiblesse commence par le reliquat dualiste de l'absence d'investiture parlementaire du gouvernement. On n'y insistera pas, mais il nous paraît fâcheux, car il occulte l'inévitable « contrat » initial entre ministres et majorité¹⁶. Il faut ensuite noter que si les circuits de communication entre gouvernement et majorité existent sous la V^e République, tout simplement parce qu'ils sont inhérents au fonctionnement du gouvernement parlementaire, ils sont beaucoup trop peu développés et organisés. Une grande opacité règne d'ailleurs sur ces réseaux (la science politique hexagonale semble s'en désintéresser

¹⁴ Déjà dans *Le régime politique de la V^e République*, 1964, p. 147. Cf. également : « La majorité parlementaire », *Pouvoirs*, n°68, 1994, p. 45-55, et « Responsabilité et 'accountability' », in O. BEAUD, J.-M. BLANQUER (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes et Cie, 1999, p. 85-93 (88-89).

¹⁵ *L'Assemblée nationale sous la Cinquième République*, Presses de science Po, 1991, p. 139.

¹⁶ C'est d'ailleurs pourquoi, en 1993, le Comité Vedel proposa de rendre obligatoire le vote de confiance initial.

complètement aujourd'hui, au rebours de son homologue allemande). Seules des recherches approfondies, évidemment impossibles ici, permettraient de décrire la réalité de ces relations depuis 1958¹⁷. On se contentera de rappeler qu'elles avaient pris une tournure presque caricaturale sous le gouvernement Juppé : le manque de concertation entre ministres et majorité fut alors particulièrement manifeste. Le cas de la cohabitation est évidemment spécialement intéressant à cet égard, dans la mesure où le gouvernement ne dispose plus du soutien présidentiel. Pour autant que l'on puisse le savoir, des progrès ont été accomplis sur ce point depuis 1997, mais ils paraissent relativement timides : la gauche elle-même a largement intériorisé la conception « négative » du parlementarisme.

En conséquence, le canal principal de l'influence des députés de la majorité est obstrué. Le fait que les projets du gouvernement soient globalement peu modifiés par les amendements des parlementaires de la majorité ne signifie pas encore que l'influence de ceux-ci soit nulle. Le problème se situe en réalité surtout en amont : les textes déposés par le gouvernement doivent peu aux députés, qui ne sont pas (ou trop peu) consultés au stade préparlementaire. Dès lors, la propension française à déposer des centaines d'amendements à un projet de loi, plus qu'un signe de dynamisme parlementaire, constitue bien plutôt un palliatif (d'ailleurs le plus souvent assez inefficace) des déficiences de la concertation intra-majoritaire.

Ce dysfonctionnement doit moins au droit qu'aux comportements ; il sera donc difficile à rectifier, si ce n'est par une prise de conscience que l'on ne voit guère poindre chez les acteurs, parce que la participation des parlementaires à la politique générale reste largement considérée comme illégitime¹⁸. Il existe toutefois un facteur institutionnel qui illustre en même temps qu'il encourage la distance entre gouvernement et majorité : il s'agit de l'incompatibilité entre les fonctions de ministre et de parlementaire (art. 23 C). Celle-ci présente d'abord des inconvénients « théoriques » (disons : logiques) : toutes les « servitudes » qu'acceptent à bon droit les députés dans un régime parlementaire sont acceptables si l'on veut bien considérer qu'elles s'exercent au profit de leurs « pairs » – les ministres étant, en réalité, une partie du Parlement (dans sa fonction législative du moins) – ce qui est tout différent des contraintes imposées au profit d'un exécutif non parlementaire par son origine et sa composition. Or, le nombre des ministres non parlementaires reste relativement élevé depuis 1959 (environ 19%, en moyenne)¹⁹. Certes, les chiffres ne sont pas en eux-mêmes dramatiques, mais il faudrait les nuancer : nombreuses sont en effet les personnalités formellement détentrices d'un mandat, mais ayant accédé immédiatement au gouvernement, donc sans aucune expérience parlementaire (celle consistant à assister le ministre en tant que conseiller – admis parfois en séance publique – ne pouvant en tenir lieu)²⁰.

Les inconvénients sont encore plus fâcheux sur le plan pratique, car l'administration au sein de l'appareil d'État ne trouve guère de contre-poids. Une amnésie semble d'ailleurs frapper les ministres ci-devant parlementaires : une fois parvenus au gouvernement, ils paraissent chercher à tenir les députés à distance, bref ils adoptent les mêmes comportements que ceux qu'ils vitupéraient hier depuis leur banc de représentant du peuple. Enfin, en plus d'une occasion, notamment ces dernières années, s'est confirmée la

¹⁷ Cf. néanmoins ce qu'en disait René CAPITANT naguère (*in* AFSP, « Le parlementarisme peut-il être limité sans être annihilé ? », *Les entretiens du samedi*, n°4, mai 1965, pp. 8-9).

¹⁸ Ce qu'ont aussi intériorisé de nombreux parlementaires eux-mêmes. Ainsi, lors des débats de 1992 introduisant les résolutions de l'article 88-4 C, où l'on évoqua le risque de « retour du régime d'assemblée » (cf. P. AVRIL, J. GICQUEL, « L'apport de la révision à la procédure parlementaire », *RFDC*, n°11, 1992, p. 439-455 [453]).

¹⁹ Il s'établissait à 9,8% sous la III^e République, et à 2,6% sous la IV^e (A. KIMMEL, *L'Assemblée nationale...*, *op. cit.*, 1991, p. 325-333).

²⁰ Parmi les nombreux exemples, Mme E. Guigou en 1997, mais aussi J. Chirac en 1967...

justesse d'intuition d'un Léon Blum : « Je doute qu'un ministre non parlementaire conçoive pleinement ce que signifie la responsabilité devant le Parlement. »²¹.

La « revalorisation » du Parlement français passera donc moins par l'accroissement de ses compétences formelles (objectif superflu dans l'ensemble²²) que par la suppression de l'incompatibilité, qui ne présente aucun avantage sérieux, mais contribuerait certainement à favoriser l'influence réelle de la majorité sur le gouvernement. Cependant, au-delà de ses manifestations depuis 1968, la conception « négative » du parlementarisme en France vient peut-être de plus loin qu'on ne l'imagine.

B. L'Assemblée nationale dans le système de gouvernement de la Ve République

Document n° 2 : P. Avril, « Le parlementarisme rationalisé », RDP, 1998 (34), pp.1507-1515 (extraits).

L'exposé des motifs du titre V de la Constitution de 1958 tient dans le soupir qu'arracha à Michel Debré la constatation que, décidément, le régime parlementaire ne pouvait être pratiqué en France sans les béquilles dont le *two-party-system* dispensait la Grande-Bretagne. Par un de ces paradoxes qui agrémentent l'histoire constitutionnelle, la majorité « nette et constante » qu'il appelait de ses vœux s'est trouvée inopinée au rendez-vous un peu plus tard, mais pour d'autres raisons que celles que l'on pouvait imaginer alors, puisqu'elle a résulté de l'espèce de Seize Mai à l'envers qui survient à l'automne de 1962 et qu'elle s'est maintenue ensuite comme le prolongement de l'élection populaire du Président de la République. Nécessaire au bon fonctionnement du régime parlementaire, la majorité a donc été produite par une procédure étrangère à celui-ci et elle s'inscrit dans un système de pouvoir qui altère sa fonction, laquelle, comme on le sait depuis Bagehot, est de donner naissance à un gouvernement²³. Par un second paradoxe, l'usure du présidentielisme restitue à la « réglementation constitutionnelle » de 1958 une actualité qui pourrait faire d'elle l'élément stratégique de nouveaux développements. (...)

(pp. 1510-1515) **II – Un Parlement instrumentalisé**

Le Gouvernement parlementaire que dessinait le titre V de la Constitution devait rapidement s'effacer devant le Gouvernement présidentiel. On peut situer le passage en octobre 1959, quand le Premier ministre demanda l'approbation d'une déclaration de politique générale qui reprenait le thème de l'autodétermination de l'Algérie, annoncée le 16 septembre à la télévision par le général de Gaulle : conformément à la logique parlementaire, l'Assemblée nationale était certes appelée à se prononcer sur la nouvelle orientation de la politique algérienne, mais cette orientation était décidée par le Président de la République et endossée par son gouvernement. L'ambiguïté fut bientôt levée, le recours au référendum substituant l'approbation directe des électeurs à celle (réticente) des députés. Le 26 avril 1962, Georges Pompidou esquissa un bref retour à la logique parlementaire en présentant le programme de son gouvernement, puis une déclaration de politique générale en

²¹ *La réforme gouvernementale*, 1918. rééd. Grasset, 1936, p. 122.

²² On peut toutefois souhaiter un destin favorable au principe d'un « contrôle » parlementaire des services de renseignements (cf. la proposition de loi des députés P. Quilès et autres, n°1497 du 25 mars 1999 et le rapport n°1951 de M. Arthur Paecht, du 23 novembre 1999).

²³ Armel Le Divellec, *Le parlementarisme en Autriche. Enseignement pour une approche renouvelée du régime parlementaire*, RDP, 1996, p. 145.

décembre 1962, après avoir été censuré et à nouveau nommé Premier ministre à la suite des élections, mais ce fut la dernière application de l'article 49, alinéa premier jusqu'au départ du Général en 1969. Si la déclaration de Jacques Chaban-Delmas sur la « nouvelle société » ressuscita la procédure, le 16 septembre 1969, il fut précisé que l'engagement de la responsabilité du gouvernement n'était pas pour autant considéré comme une obligation constitutionnelle. Après avoir été mis entre parenthèses de 1962 à 1969, l'alinéa premier a donc fait l'objet d'une révision implicite qui abroge *de facto* l'approbation du programme du Gouvernement pour ne conserver que la déclaration de politique générale, et qui assimile cet alinéa au quatrième (« le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale ») dont seule le distingue la sanction édictée par l'article 50 au cas improbable d'un vote négatif.

Non application du premier alinéa de l'article 49

Pompidou 3 (janvier 1966)	Messmer 3 (27 février 1974)	Rocard 2 (21 juin 1988) ²⁴
Pompidou 4 (4 avril 1967)	Barre I (25 août 1976)	Cresson (15 mai 1991)
Couve de Murville (10 juillet 1968)	Mauroy 1 (21 mai 1981)	Bérégovoy (2 avril 1992) ²⁵
Messmer 1 (3 juillet 1972)	Rocard 1 (25 mai 1988)	

Déconnectées de la confiance qui n'était plus obligatoirement demandée à l'Assemblée par un gouvernement qui « procédait » exclusivement du Président de la République non seulement pour sa nomination, mais dans « la détermination et la conduite de la politique de la nation », les prérogatives du parlementarisme rationalisé devinrent les instruments de ce gouvernement présidentiel.

Très tôt, la priorité dans la fixation de l'ordre du jour s'était transformée en monopole, le vote bloqué en substitut banalisé de la question de confiance, les amendements au texte d'une commission mixte paritaire en exclusivité gouvernementale. Rudement maniées par Michel Debré, ces prérogatives réglementaires se superposèrent après 1962 à la discipline politique de la majorité, car la situation nouvelle née de la projection d'une majorité électorale dans l'hémicycle n'entraîna pas le relâchement des contraintes. Elle suscita plutôt une normalisation et un aménagement moins unilatéral à partir du milieu des années 70, où s'instaura un dialogue entre le gouvernement et les groupes qui le soutenaient. Les contraintes étaient intériorisées.

Il ne faudrait cependant pas conclure de la discipline majoritaire que les armes du parlementarisme rationalisé étaient devenues superflues et ne constituaient que des commodités gratuites au service du Gouvernement. (Sous ce rapport, elles le sont plutôt au bénéfice de l'administration, dont les initiatives et les vetos sont endossés par des ministres qui s'en font les porte-paroles et qui finissent la plupart du temps par avoir le dernier mot, au besoin en recourant à une nouvelle délibération et au vote bloqué, pour revenir sur les décisions qui auraient échappé à leur contrôle.) Elles ont conservé une utilité parce que la majorité repose sur une coalition. On ne soulignera jamais assez que le parlementarisme rationalisé vise la majorité et non l'opposition, laquelle est par définition minoritaire et ne peut ouvrir de crise (sauf durant la 9^e législature, on y reviendra).

²⁴ L'approbation demandée à l'occasion de la guerre du Golfe, le 16 janvier 1991 puis des négociations du GATT, le 25 novembre 1992, fut explicitement présentée nonobstant la formulation constitutionnelle, comme n'impliquant pas l'approbation de la politique générale du Gouvernement

²⁵ V. la note précédente.

Dès lors, ce sont les velléités des composantes de la majorité qu'il importe de prévenir, leurs rivalités et leur indocilité qu'il faut contenir. Dans les jours ordinaires, le droit commun (priorité et maîtrise du bicamérisme) y pourvoit, mais il est des périodes de tension où se déclenche une escalade dont le vote bloqué représente le premier échelon et l'article 49-3 le point culminant.

Il convient donc de distinguer le recours aux prérogatives techniques, d'usage courant, de la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, qui reste la clef de voûte du parlementarisme rationalisé, le vote bloqué occupant une position intermédiaire. On peut ainsi établir une espèce de météorologie parlementaire d'après la fréquence de leur emploi et leur gradation.

Application des articles 44-3 et 49-3 :

1^e législature (1958-1962) : 23 et 7.

2^e législature (1962-1967) : 68 et 0.

3^e législature (1967-1968) : 17 et 3.

4^e législature (1968-1973) : 13 et 0.

5^e législature (1973-1978) : 17 et 2.

6^e législature (1978-1981) : 18 et 6.

7^e législature (1981-1986) : 326 et 11.

8^e législature (1986-1988) : 36 et 7.

9^e législature (1988-1993) : 82 et 39.

10^e législature (1993-1997) : 24 et 3.

Application de l'article 49-3²⁷ :

11^e législature (1997-2002) : néant.

12^e législature (2002-2007) : 3.

13^e législature (2007-2012) : néant.

14^e législature (2012-2017) : 6.

15^e législature (2017-2022) : 1.

16^e législature (2022-en cours) : 23.

L'interprétation de ces données ne doit pas seulement tenir compte de la durée inégale des législatures, mais prendre en considération les évolutions internes qui marquent leur

²⁶ Le vote bloqué ayant été présenté comme le symbole de l'autoritarisme gouvernemental dans les 110 propositions de F. Mitterrand, son usage fut proscrit et ne s'imposa que subrepticement pour des motifs techniques.

²⁷ Données actualisées au 27 janvier 2024 (en ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/decouvrir-l-assemblee/engagements-de-responsabilite-du-gouvernement-et-motions-de-censure-depuis-1958> ; consulté le 27 janv. 2024).

déroulement et correspondent à un réalignement au sein de la majorité, notamment à la suite de la démission de Jacques Chirac en 1976 : la césure significative se situe à cette date et réunit la période 1976-1981.

D'autre part, l'analyse révèle que le recours à l'article 49-3 a changé de signification au fil du temps, et que les ressources du parlementarisme rationalisé ont été utilisées à des fins étrangères à leur finalité originelle. En schématisant (parce que les motivations de ce recours peuvent se combiner), l'application de l'article 49-3 a répondu à trois fonctions différentes :

- pression sur la majorité,
- lutte contre l'obstruction,
- substitut à l'absence de majorité.

1. L'application de l'article 49-3 a correspondu à sa vocation originelle durant la première législature (1958-1962), parce que la majorité qui avait approuvé le programme du gouvernement n'était ni homogène ni disciplinée. Le Premier ministre l'a utilisé, classiquement pourrait-on dire, pour faire adopter par une majorité réticente le budget des Anciens combattants en 1959, puis la loi de programmation militaire en 1961 (complétée par le collectif de 1962). A cette occasion, l'article 49-3 fut appliqué aux trois stades de la procédure législative et combiné avec le « dernier mot » de l'Assemblée nationale après le rejet du texte par le Sénat : qu'une décision aussi capitale que l'armement nucléaire put être « considérée comme adoptée » sans aucun vote positif de la représentation nationale provoqua une vive polémique, mais ce précédent devait se reproduire en 1982, pour se banaliser sous la 9^e législature.

De 1963 à 1967, le vote bloqué suffit à discipliner la majorité ; Georges Pompidou dut avoir recours à l'article 49-3 pour surmonter la fronde giscardienne en 1967, et le même cas de figure se représenta entre 1976 et 1980, à fronts renversés, la contestation du gouvernement Barre provenant cette fois des gaullistes. Le couplage de l'article 49-3 avec l'habilitation de l'article 38 C, également expérimenté par Georges Pompidou en 1967, a été imité, mais avec moins de bonheur, par Jacques Chirac en 1986, pour des motifs analogues (étroitesse de la majorité et crainte de défections).

Dans tous les cas, il s'agissait de neutraliser l'abstention d'une fraction de la majorité qui aurait entraîné le rejet du projet présenté par le Gouvernement. Le vote étant acquis à la majorité des suffrages exprimés, c'est-à-dire déduction faite des abstentions, la défection d'un nombre significatif de députés de la majorité gouvernementale a pour effet que les suffrages hostiles de l'opposition l'emportent sur les votes favorables (la démonstration en a été faite avec l'article d'équilibre de la loi de finances pour 1980).

La législature 1981-1986 a innové à cet égard en exploitant le fait que l'application de l'article 49-3 dispense les députés de la majorité de voter le texte sur lequel le gouvernement a engagé sa responsabilité, seuls les partisans de la censure prenant part au scrutin. Pour épargner aux communistes de devoir approuver explicitement le blocage des salaires, puis aux socialistes de réhabiliter les généraux de l'OAS, le gouvernement Mauroy a eu recours à ce subterfuge.

2. Durant la même législature, et nonobstant l'existence d'une majorité massive, l'article 49-3 a servi aussi à surmonter l'obstruction. (...)

Document n° 3 : Dans les couloirs de l'Assemblée nationale - En attendant la VI République, *Le Monde* du 8 décembre 1990

M. Laurent Fabius a tenu à répondre, jeudi 6 décembre, devant les journalistes, aux attaques de certains organes de presse sur le train de vie des députés. Le président de l'Assemblée nationale a comparé les moyens dont disposent les députés français à ceux de leurs collègues américains, allemands, britanniques et italiens, en montrant que les premiers ne sont pas "avantagés". Il a dénoncé la "démagogie antiparlementaire facile" et attribué le "malaise" des députés au "déséquilibre entre l'exécutif et le législatif". Ce constat est partagé sur tous les bancs de l'Assemblée.

Crise de l'Etat, crise du Parlement, crise de la société, crise des institutions, crise de la politique, crise des hommes qui la font... Quel que soit le groupe politique auquel ils appartiennent, les députés font le même constat. Tout va mal, et d'abord au Palais-Bourbon. Ce n'est certes pas nouveau, mais les parlementaires ne s'habituent pas au peu de considération, voire au mépris dans lesquels les tient l'opinion publique. " Pour la première fois, raconte M. François Hollande (PS), alors que l'on me demandait récemment quelle était ma fonction, je n'ai pas osé répondre : député. "

Partagés entre l'envie de baisser la tête et celle de la relever pour répondre aux accusations dont ils font l'objet, les députés renvoient surtout la responsabilité de tous leurs maux sur le gouvernement. Il n'est pas une séance de cette dernière semaine, tant au Sénat qu'à l'Assemblée, au cours de laquelle les parlementaires ne se soient indignés du manque de respect que leur témoignerait celui-ci. A droite, comme à gauche, on proteste contre les rallonges budgétaires obtenues par les manifestants - lycéens ou personnels de justice - alors que le Parlement, qui avait réclamé en vain des moyens supplémentaires pour l'éducation et la justice, s'était entendu sèchement opposer par le gouvernement des arguments de gestion rigoureuse des finances publiques. " Les braillards l'emportent, observe M. Christian Pierret (PS), et tout cela contribue à la lassitude et à la colère des parlementaires. Ce n'est plus à eux que l'on réserve l'annonce des mesures les plus fortes, les initiatives importantes, mais à la rue et aux médias. " Le député des Vosges n'hésite pas à voir dans ce glissement " une atteinte à la démocratie ". " Ce ne sont pas les sondages qui doivent contrôler le gouvernement, c'est le Parlement ", ajoute-t-il.

L'emploi répété de l'article 49-3

Alors que, vendredi 7 décembre, l'Assemblée nationale allait examiner la question de la revalorisation des retraites, M. Jean-Paul Planchou (PS) confiait mi-ironique, mi-amer : " J'aurais dû conseiller aux retraités d'aller manifester devant les grilles de l'Élysée. Ils ont encore quelques heures pour obtenir, avec plus de chances qu'ici, la satisfaction de leurs revendications. " " Quant à nous-mêmes, observait-il à propos des députés, il ne nous reste peut-être plus que cette solution-là aussi pour nous sauver ! "

Autre grief à l'égard du gouvernement, également partagé par tous les groupes, celui de l'emploi à répétition de l'article 49-3 de la Constitution, qui permet de faire passer en force un projet de loi faute de majorité pour l'adopter. " Le 49-3 est devenu pendant cette session une méthode normale pour faire voter les textes ", constate M. Edmond Alphandéry (UDC). L'échec de la motion de censure, à quelques voix près, a renforcé l'amertume du député centriste. " Il n'y a pas de majorité, ni pour renverser ni pour gouverner, note-t-il, et cela ajoute au caractère surréaliste de cette session parlementaire. "

Rien ne va plus, non plus, au sommet de l'Etat. Nombreux sont les députés qui voient dans la rivalité à la tête de l'exécutif entre le président de la République et le premier ministre l'une des causes du malaise actuel. " Nous ne voulons pas d'un gouvernement timoré et inefficace qui fait que le président de la République se saisit de tout ", affirme M.

Bernard Pons, président du groupe RPR. " Coincé entre le sphinx élyséen et le foisonnement du groupe socialiste, explique M. Jacques Barrot (UDC), le premier ministre est contraint à une gestion gouvernementale d'une extrême prudence. "

Plus globalement, c'est dans la " confusion des pouvoirs " que M. Charles Millon, président du groupe UDF, discerne les racines du malaise actuel. L'exécutif " légifère " en ne demandant au Parlement que d'entériner les décisions qu'il a arrêtées, le législatif empiète sur le judiciaire en se saisissant des " affaires ", et le judiciaire sort de sa réserve pour faire de la politique, constatait-il, mardi 4 décembre, devant les parlementaires UDF (le Monde du 6 décembre).

" Quelque chose s'est déglingué "

Accusées aussi dans cette confusion générale, la décentralisation et l'Europe. La première rognant les pouvoirs de l'Etat vers le bas, la seconde vers le haut. Et au milieu, ce qui reste de l'Etat ne se porte pas très bien non plus... " Après l'Etat-nation, observe M. François Hollande (PS), c'est l'Etat- instrument qui est en crise, comme en témoigne l'explosion des difficultés liées à l'immigration, aux banlieues, au milieu urbain. "

Atomisé et affaibli par la perte de ses propres repères et par la déliquescence des pôles de médiation traditionnels que sont les institutions politiques, partisanes et syndicales, l'Etat ne serait plus aujourd'hui en mesure de faire face à l'évolution de la société. Celle-ci, selon M. Jean Auroux, président du groupe socialiste, " s'est remise en marche et elle n'a pas retrouvé son équilibre politique, social et culturel ". " On a le sentiment que quelque chose s'est déglingué, que la société se décompose, indique M. Pierre-André Wiltzer (UDF), et que personne n'a prise sur cette décomposition. " " La société post-guerre vole en éclats, observe en écho M. Jean-Christophe Cambadélis (PS). Toutes les institutions qui l'ont structurée depuis quarante ans sont en crise et en conséquence se révèlent incapables de répondre. " Le résultat, pour M. Jean-Pierre Balligand (PS), est que l'Etat se voit contraint de " jouer avec la rue, de céder aux révoltes ", alors qu'il faudrait réhabiliter les vrais pouvoirs de médiation. Ce constat de crise, que tout le monde fait sien, conduit la grande majorité des députés à s'interroger sur la pertinence des institutions. Là aussi, tout va mal, affirment-ils en chœur. Et les vieilles rancœurs contre une V République fondée sur l'abaissement du Parlement resurgissent de tous côtés.

A droite, comme à gauche, on rêve maintenant d'une VI République. D'un " vrai régime parlementaire " pour M. Alphanéry, qui estime que l'exécutif a pris " un pouvoir exorbitant ", ou plus souvent d'un régime présidentiel à l'américaine. Pour M. Jean-Jacques Hyst (UDC), comme pour M. Barrot, il est notamment nécessaire de revoir la durée du mandat présidentiel. " Le double septennat se termine sans énergie. C'est trop long pour le pouvoir d'un seul homme ", explique M. Hyst. Quant à M. Balligand, il affirme que l'heure est venue de " couper le cordon entre le pouvoir présidentiel et le pouvoir du Parlement si l'on veut vraiment revaloriser celui-ci. " " Le Parlement, ajoute-t-il, n'est plus à sa place depuis longtemps, il ne contrôle plus l'exécutif. On envoie les députés dans leur circonscription pour faire les foires et les enterrements ". "

Favorable lui aussi à un régime présidentiel, M. Cambadélis estime qu'il est le seul moyen de " redonner au Parlement sa liberté d'initiative, d'investigation, et surtout son rôle de lieu de débats et d'échanges. " " C'est parce que la politique a été évacuée de ce lieu, précise-t-il, qu'elle a rejailli sur tous les corps sociaux. " " Les hommes politiques sont de moins en moins les représentants du peuple, ajoute le député socialiste de Paris. La preuve, c'est que l'homme qui monte aujourd'hui dans les sondages, c'est Raymond Barre. "

De cette conjonction de crises - crise institutionnelle, crise politique, crise sociale, - M. Alphanéry tire une conclusion radicale. " La conséquence logique de tout cela, affirme-t-il, c'est la dissolution. Ce serait un vrai réflexe logique et démocratique. " En démissionnant

avant l'heure de leur mandat de député, M. Michel Noir et Mme Michèle Barzach semblent l'avoir compris.

Document n° 4 : L. Equy, Retraites : un record d'amendements pour le débat en commission, *Libération* édition en ligne du 31 janvier 2020, <https://www.liberation.fr/france/2020/01/31/retraites-un-record-d-amendements-pour-le-debat-en-commission-1776440>

Sur les 22 000 amendements déposés, un record sous cette législature, 19 000 viennent de La France insoumise, qui assume une stratégie d'obstruction. Le débat commence lundi.

C'est à une montagne d'amendements que vont s'attaquer, à partir de lundi, [les 71 députés de la commission spéciale](#) sur la réforme des retraites. Sans surprise, le compteur a grimpé, ce vendredi midi – date limite du dépôt –, jusqu'à 22 160. Un record sous cette législature, même si tous ces amendements ne passeront pas le filtre du sévère «article 40» de la Constitution qui permet de déclarer irrecevable un amendement qui aurait *«pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique»*.

Les oppositions critiquent à l'unisson la méthode employée par le gouvernement accusé de livrer un *«texte à trous»*, d'abuser du recours aux ordonnances et d'avoir apporté, comme le Conseil d'Etat l'a regretté, un éclairage insuffisant et partial au travers de l'étude d'impact. Mais les groupes parlementaires ont adopté des stratégies différentes.

« Zadisme législatif »

De très loin les plus prolixes, les députés LFI ont inondé le serveur interne, déposant à eux seuls, plus de 19 000 amendements, qui débute par le même propos liminaire : *«Comme la majorité des Français es, nous nous opposons totalement à l'ensemble de ce projet de loi et demandons le retrait de l'ensemble de ses dispositions, y compris celles qui auraient pour fonction de limiter les dégâts d'un texte dévastateur.»* Leur chef de file, Jean-Luc Mélenchon, avait prévenu mercredi : *«Nous allons assumer que nous faisons de l'obstruction.»*

«Ce n'est même plus de l'obstruction, c'est du zadisme législatif et ce n'est pas à la hauteur des enjeux», avait balancé, dès jeudi sur Twitter, le député LREM Olivier Véran, rapporteur du volet organique de la réforme. Un bon mot qui a plutôt flatté les intéressés : *«LREM nous accuse de "zadisme législatif". Accepté ! Les retraites sont un territoire à défendre. Et la loi Macron [sur les retraites] doit finir comme l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes !»* a répliqué Mélenchon, proposant au passage un référendum.

Les députés LR, qui avaient fait une apparition mardi salle des Quatre-Colonnes pour dénoncer, par la voix de Damien Abad, *«l'amateurisme et l'improvisation permanente du gouvernement»* qui *«prive le Parlement d'un vrai débat»* ont déposé un peu plus de 1 000 amendements. Les communistes en ont fait enregistrer près de 500 et les socialistes,

280. *«Nous comptons questionner et aller au fond du texte, le plus possible dans le détail»*, prévoit Boris Vallaud (PS) : *«Une forme d'instruction, article par article»* qui doit *«démontrer que le gouvernement cache sa copie, bidonne ses calculs et ne sait pas où il va»*.

Profusion

Appelés par leur président de groupe, Gilles Le Gendre, à la *«retenue»* pour ne pas

bousculer l'«*édifice déjà bien stabilisé*» du texte, les députés LREM portent tout de même 300 amendements, dont une moitié seulement validée par le groupe. Les députés Modem et du groupe UDI-Agir s'en sont tenus respectivement à une cinquantaine et une trentaine. Viendront encore ceux des rapporteurs et du gouvernement qui ne sont pas soumis à un délai.

« *Avec cette stratégie du nombre, certains dans l'opposition font le choix de dégrader la qualité des échanges que les Français attendent, nous le regrettons* », a réagi le rapporteur général, Guillaume Gouffier-Cha (LREM). Malgré cette profusion – sous cette législature, la loi LOM d'orientation des mobilités avait généré le dépôt de près de 3 500 amendements –, on reste bien en deçà de la créativité, jamais égale sous la V^e, des députés qui avaient examiné en 2006 le projet de loi visant à privatiser GDF... et déposé, pour la séance, plus de 130 000 amendements, immortalisés par le président de l'Assemblée nationale, Jean-Louis Debré qui avait posé au perchoir, entre les imposantes piles.

C. Les relations entre l'Exécutif et la majorité parlementaire

Document n° 5 : A. Lemarié & O. Faye, « Il y a un vrai blues » : L'avertissement des députés LRM à Emmanuel Macron, *Le Monde*, édition en ligne du 27 novembre 2019 [https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/11/27/l-avertissement-de-la-majorite-a-emmanuel-macron_6020708_823448.html]

Dans une note envoyée au chef de l'Etat, le président du groupe LRM à l'Assemblée, Gilles Le Gendre, l'alerte sur la dégradation de sa relation avec les députés macronistes.

C'est une note dactylographiée de deux pages, classique sur la forme, comme Emmanuel Macron en reçoit des dizaines chaque mois. Ce qui l'est moins, c'est le fond du propos. Selon nos informations, Gilles Le Gendre, président du groupe La République en marche (LRM) à l'Assemblée nationale, a envoyé, mi-novembre, une missive au chef de l'Etat pour l'alerter sur l'état de sa relation aux députés « marcheurs ». Un document resté confidentiel, qui n'a été consulté que par une poignée de dirigeants de la majorité, et pour cause : il brise un tabou.

« *Le Gendre met en garde sur la nécessité de recréer un lien fort entre le président et le groupe* », relate un des rares initiés à avoir pu consulter cette note, qui ajoute : « *Elle est dans le constat négatif. Il n'y a pas beaucoup de propositions* ». « *Il n'est pas malsain qu'un "warning" soit lancé* », juge un autre macroniste lui aussi au fait de cet avertissement, constatant que « *cela a un peu tangué dans le groupe en cette rentrée* ». Contacté, M. Le Gendre refuse de commenter. Ce constat, beaucoup le dressent pourtant au sein de la majorité, en décrivant « *une distance* » qui s'installe de plus en plus entre le chef de l'Etat et les députés LRM.

Depuis la rentrée, Emmanuel Macron a multiplié les points d'accroche avec ces élus, qui lui vouent un culte en temps normal. La première anicroche est intervenue le 16 septembre, lorsqu'il s'est adressé aux parlementaires de la majorité réunis au ministère des relations avec le Parlement. Ce soir-là, M. Macron prend ses troupes à rebrousse-poil en poussant les feux à fond au sujet de l'immigration. Après avoir été sommés de « *regarder* » ce sujet « *en face* », plusieurs députés ont critiqué cette intervention sous couvert d'anonymat, quand certains l'ont fait publiquement. Une première.

« **Pas de fronde** »

« *Ce moment a marqué une rupture : avant, les députés ne s'en prenaient jamais au président* », observe un fidèle du chef de l'Etat. L'entretien accordé en octobre par M. Macron sur le même sujet au très droitier hebdomadaire *Valeurs actuelles* a un peu plus déstabilisé les troupes, dont le barycentre reste majoritairement situé au centre gauche. « *On dirait que Macron fait du Sarko quand il chassait sur le terrain du FN* », regrette alors un élu LRM, décrivant « *un gros malaise en interne* ».

Au point que, le 13 novembre, la députée du Nord Jennifer de Temmerman a quitté le groupe macroniste pour protester contre un « *discours politique à charge contre les migrants* ». Un départ portant les effectifs à 303 membres et apparentés, contre 314 au début de la législature. « *La majorité parlementaire n'est plus aussi solide qu'au début du quinquennat* », admet un dirigeant macroniste. « *Il n'y a pas de fronde* », a néanmoins cherché à convaincre Gilles Le Gendre, mardi 26 novembre, sur Public Sénat. « *Que certains puissent se sentir moins à l'aise, (...) c'est tout à fait légitime* », a-t-il estimé, en appelant à ne voir « *aucune signification politique d'envergure* » dans ces départs. « *Les lois importantes restent votées sans problème majeur* », se rassurent les proches du chef de l'Etat, qui comptent sur le MoDem, l'UDI et Agir pour faire l'appoint le cas échéant.

Appoint ou pas, le gouvernement a en tout cas été « battu » à plusieurs reprises ces dernières semaines par sa propre majorité. Ainsi du vote sur un amendement favorisant fiscalement l'huile de palme, rejeté le 15 novembre par les « marcheurs », contre l'avis de l'exécutif ; ou du maintien du prêt à taux zéro, le même jour. « *Ce n'est plus comme lors de la première année du quinquennat, où les députés votaient comme un seul homme*, observe un proche du chef de l'Etat. *La majorité challenge le gouvernement désormais.* »

« Un vrai blues »

Comme si les troupes s'étaient émancipées. « *La première année, on a appris la technique de notre métier. La deuxième a été une formation à la politique, accélérée grâce aux "gilets jaunes". Désormais, chaque député se sent légitime à dire ce qu'il pense, y compris s'il n'est pas d'accord* », observe le député LRM du Rhône Bruno Bonnell. « *Il y a un vrai blues dans les rangs*, complète sa collègue de la Somme Barbara Pompili. *Après avoir été en première ligne face aux "gilets jaunes", de plus en plus de députés de la majorité vivent mal de ne pas être écoutés par l'exécutif. Certains le disent bruyamment, en partant ou en émettant des critiques ; d'autres viennent de moins en moins à l'Assemblée.* »

Un absentéisme croissant, remarqué aussi bien lors des réunions de groupe – où un tiers des troupes seulement se rend désormais en moyenne – que lors des votes dans l'Hémicycle. A cela s'ajoute la préparation des élections municipales de mars 2020, avec son lot d'investitures qui provoquent des rivalités et suscitent des frustrations en interne. Au sein de la majorité, certains redoutent que ces fissures ne grossissent à vue d'œil alors que s'approchent les mobilisations du 5 décembre contre la réforme des retraites. D'où le constat pessimiste d'un élu parisien : « *La deuxième partie de la législature s'annonce compliquée.* »

Document n° 6 : B. Daugeron, « Le “chemin démocratique” ou les mésaventures du présidentielisme minoritaire », *Jus Politicum*, n°30, 2023, pp. 72-74. [N.B. : retrouvez cet article dans son intégralité et en accès libre à l'adresse suivante : <https://juspoliticum.com/article/Le-chemin-democratique-ou-les-mesaventures-du-presidentielisme-minoritaire-1538.html>]

Des trois éléments, l'un semble prépondérant, du moins matriciel : l'élection du chef de l'État au suffrage universel, et ce pour une raison majeure : les « campagnes présidentielles » passant, la dimension programmatique de l'élection déjà évoquée par J. Massot à la fin des années 1980, n'a cessé de s'amplifier. Au point que, comme nous l'avions suggéré en 2017, ce « présidentielisme majoritaire » pourrait bien, en réalité, être qualifié de « présidentielisme

programmatisée ». L'élection présidentielle ne décide plus seulement des grandes orientations mais va désormais jusqu'au « catalogue de mesures » devant couvrir tous les domaines politique, économique et social et être dûment « chiffré ». Et une mesure prévue dans le « programme » présidentiel (parfois rebaptisé « projet ») d'un candidat élu vaut approbation populaire de ce dernier. Au point que l'on en vient à se demander la nécessité, à l'aune de cette vision simplifiée de l'expression de la volonté nationale, de recourir à des élections législatives voire à l'existence d'autres institutions si tout est censé avoir été approuvé par l'élection du président de la République. C'est d'ailleurs cette logique qui a débouché sur une ritournelle entendue lors de débats publics sur des « réformes » conduites par différents présidents via leur Gouvernement pour éviter le recours à tout référendum voire tout débat parlementaire forcément jugé trop long : la mesure a été approuvée lors de l'élection du président de la République. À quoi bon délibérer ? Le suffrage universel s'est exprimé ; il est le peuple ; donc le peuple a parlé : l'Assemblée nationale doit suivre. Toute tentative de remise en cause est « obstruction ».

Ce raisonnement, aussi répandu soit-il, est en réalité des plus pernicieux car il porte en lui la négation de toute logique institutionnelle. Mais il ne peut pleinement fonctionner que si « La Majorité » censée constituer le soutien politique au chef de l'État, lui-même censé constituer à lui seul la prétendue « majorité présidentielle », est majoritaire au sens arithmétique. Quand elle ne l'est pas de manière absolue, même de justesse éventuellement de manière composite, comme c'est le cas depuis les élections législatives de juin 2022 pourtant produit du scrutin majoritaire uninominal auquel les meilleurs esprits ont toujours prêté toutes les vertus stabilisatrices, la logique du présidentielisme majoritaire se grippe. La domination présidentielle demeure puisque le Premier ministre reste soumis au chef de l'État (ce qui le distingue de ce qui a été nommé « cohabitation » où une majorité hostile au président de la République se dégage, laquelle soutient « son » Premier ministre contre le président de la République), mais le soutien parlementaire n'est plus garanti. Il ne suffit plus de constater l'existence de *La Majorité* chargée de mettre en œuvre le programme du président de la République (en tout cas les aspects qu'il est désireux de mettre en œuvre), il faut « construire des majorités » comme a bien dû finir par le reconnaître le Premier ministre remettant au goût du jour des formules pourtant honnies des temps lointains de la IV^e République. En somme, l'exécutif ne peut plus « administrer les pratiques parlementaires ».

B. Les effets parlementaires du présidentielisme minoritaire

Plusieurs effets en découlent au Parlement. Le premier est la fin de la quasi-automaticité du vote des députés car, sauf lorsque le gouvernement est en mesure d'engager sa responsabilité sur le vote d'un texte – c'est-à-dire uniquement une fois par session pour un projet ou une proposition de loi autre qu'un projet de loi de finances ou de financement de la Sécurité sociale comme le prévoit la Constitution depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 –, les engagements programmatiques présidentiels ne peuvent plus être mis en forme de loi que si la majorité de l'Assemblée nationale ne s'y oppose pas puisqu'elle n'est plus là pour lui apporter son soutien sinon aveugle du moins complaisant au Gouvernement. La rhétorique de l'élection présidentielle comme choix des grandes orientations politiques par cet argument reste forte pour justifier l'action que le Gouvernement souhaite entreprendre, mais l'élection présidentielle ne suffit plus pour déterminer et conduire la politique de la nation. La logique parlementaire chassée par la porte de la comédie médiatique de l'élection présidentielle revient par la fenêtre des assemblées. C'est ce que nous avons nommé, en 2022, l'échec du « montage présidentieliste » basé sur l'inversion du calendrier électoral.

Le second effet est que le parlement, et spécialement l'Assemblée nationale, devient le lieu de tous les dangers pour le Gouvernement contraint, faute de « véritable contrat de gouvernement », de naviguer en permanence non seulement pour constituer *des majorités* (ce à quoi il parvient

d'ailleurs mieux que l'on avait pu le penser au départ) mais pour éviter de provoquer le point de rencontre permettant aux oppositions de se coaliser, de devenir la majorité et de le renverser. Un passage par le Parlement pour l'examen d'un projet (ou même une proposition puisqu'elles sont devenues tendanciuellement plus nombreuses à être adoptées) sur un thème singulièrement sujet à controverses doit donc être mûrement réfléchi fût-il pensé pour être en mesure de dire que l'on assure une publicité au débat. Pourquoi donc s'y risquer s'il était juridiquement possible de l'éviter comme c'était le cas pour celui sur la réforme des retraites ?

D. La révision de 2008

Document n°7 : A. Le Divellec, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? », *Jus Politicum*, n°6, 2011, pp. 22-28. [N.B. : retrouvez cet article dans son intégralité et en accès libre à l'adresse suivante : http://www.juspoliticum.com/IMG/pdf/JP6_LeDivellec_161211.pdf]

Résumé

Le parlementarisme pratiqué en France depuis 1958 peut être qualifié de « négatif » en ce qu'il limite, sur le plan tant des normes du droit de la Constitution que des pratiques convergentes du système de gouvernement, les assemblées délibératives à un rôle essentiellement réactif à l'égard de l'Exécutif : le Parlement français a finalement rarement pesé de manière positive sur la conduite de la politique nationale. Les réformes constitutionnelles de 2008-2009 ont considérablement remis en cause cette logique sur le plan technique du droit constitutionnel formel et du droit parlementaire. Il n'est toutefois pas certain que cela suffise à entraîner une véritable mutation des comportements tant le parlementarisme de la Ve République reste surdéterminé par l'emprise présidentielle.

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 présidents des autorités administratives indépendantes, etc...)²⁸ (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). (...)

- 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

²⁸ 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.

à son égard », le second alinéa de l'article 34-1 C maintient clairement un verrou dans l'esprit du 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. (...)

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

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.)²⁹. Mais surtout, à l'issue du débat, « seuls les députés défavorables à 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.). (...) Toutefois, la situation demeure insatisfaisante : il faut également compter avec le pouvoir du Gouvernement³⁰ 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.)³¹ 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 substance³². (...)

- (...) 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. (...) [En effet,] le gouvernement reste libre de refuser le débat demandé par l'opposition, demême d'ailleurs que de conclure l'éventuel débat par un vote indicatif³³.

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-

²⁹ 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 (art. 6 bis R.S.), le vote d'une proposition de résolution en ce sens reste nécessaire (art. 11, al. 1er.R.S) si bien que la majorité demeure maîtresse de la décision.

³⁰ 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.

³¹ 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.

³² 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.

³³ 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.

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. (...)

- 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). (...)

- Parmi les nombreuses innovations relatives à la procédure législative, (...) 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 exceptions³⁴) sur le texte issu des travaux de la commission et non plus sur le texte du Gouvernement (art. 42 C, al. 1er). (...) [Cela] limitera la désinvolture des ministres à l'égard du travail des commissaires et les forcera à soigner leur dialogue avec les parlementaires. (...)

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). (...)

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.

Document n°8 : A. Delcamp, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », *Pouvoirs* n°134, 2010 - p.109-122.

Si l'on se réfère à l'opinion commune, au moins en France, sur le parlement, on peut se poser légitimement la question de savoir si, comme M. Jourdain faisait de la prose, le parlement ne fait pas du contrôle sans le savoir. Pour les Français, le parlement est d'abord l'institution qui vote la loi, même si, depuis quelque temps, une évidence s'est imposée à leurs yeux, à savoir qu'il n'est plus véritablement – si tant est qu'il l'ait jamais été – à l'initiative des lois. Cette réalité statistique est souvent avancée, y compris par la doctrine, à l'appui de l'idée selon laquelle le régime parlementaire ne serait pas véritablement en vigueur en France. Les observateurs avisés de la vie politique savent bien évidemment que la réalité n'est pas conforme à ce cliché. Si le gouvernement occupe une place très largement majoritaire dans l'initiative des lois, il ne s'agit pas forcément du meilleur baromètre pour mesurer la capacité législative du parlement. C'est une situation que l'on rencontre dans la plupart des grandes démocraties – y compris réputées plus parlementaires – et cette observation statistique fait litige d'une réalité, à savoir que les parlementaires influencent beaucoup plus désormais les lois à travers l'exercice du droit d'amendement qu'à travers leur initiative originaire: si la proportion entre les projets et les propositions de loi, par rapport aux lois votées, a été relativement stable depuis 1958, malgré des évolutions positives au cours des dernières années, c'est le nombre d'amendements déposés et retenus en définitive dans le texte de la loi qui a crû dans des proportions considérables. Certains, mais cela n'est pas tout à fait exact non plus, attribuent volontiers à cet accroissement des

³⁴ Pour les projets de loi constitutionnelle, de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale.

amendements la responsabilité directe de ce qu'ils dénoncent par ailleurs, à savoir l'inflation législative. La récente révision constitutionnelle, à travers le partage de l'ordre du jour qu'elle prévoit, laisse cependant entrevoir une évolution plus favorable au développement de l'initiative des lois proprement dite.

(...)

L'adaptation des procédures

Le contrôle parlementaire a souffert d'un défaut d'appréhension globale et d'une séparation excessivement étanche entre le rituel de la séance publique et le travail des commissions. On ne peut nier que la procédure de questionnement en séance publique en fait partie, mais sa portée est fort différente du travail d'information et d'investigation réalisé au niveau de groupes plus restreints que sont les commissions permanentes ou non ou les divers organismes ad hoc créés par les assemblées ou les commissions permanentes elles-mêmes. La révision constitutionnelle et la pratique invitent les assemblées à supprimer les solutions de continuité entre les deux exercices. Le contrôle qui se résume à la publication d'un rapport d'information, fût-il excellent, ne remplit pas totalement son but qui est de mettre à la disposition du public des éléments nouveaux d'information et de réflexion sur le fonctionnement de l'État en général. Cette mise à disposition doit emprunter de manière organisée et systématique les différents canaux susceptibles d'atteindre le citoyen. Les assemblées ont su pour cela s'adapter à la nouvelle importance prise par les médias en se dotant d'outils qui se comparent avantageusement à ceux qui peuvent exister au niveau du secteur public et du secteur privé : relations de presse, divers processus d'éditorialisation pour rendre la matière parlementaire plus accessible, site Internet en perpétuelle évolution, chaînes parlementaires. Aux vidéos à la demande, blogs, forums ou autres opérations de « marketing civique » va s'ajouter la pénétration sur ce que l'on appelle les « grands réseaux sociaux ».

Le processus constitutionnel du contrôle ne peut cependant trouver sa pleine signification –et en ce sens le Conseil constitutionnel a raison– que s'il est conçu de manière à obtenir des effets tant politiques (explications) qu'administratifs (réformation des dysfonctionnements), voire législatifs (adaptation des textes en vigueur). Dans ce contexte, le passage en séance publique auquel invite la révision constitutionnelle peut être porteur d'un profond changement dans les méthodes que les assemblées peuvent appliquer à ce type d'actions. Faire déboucher les travaux d'investigation en séance publique est un véritable défi, porteur très certainement de changements d'habitudes dans la pratique du débat parlementaire. Le questionnement proprement dit doit s'adapter aux nouvelles habitudes générées par le développement de la société médiatique sans pour autant en partager les excès. L'histoire des assemblées sous la V^e République n'est d'ailleurs qu'une longue suite de recherche des formules les plus adaptées pour rendre le débat avec le gouvernement intéressant et compréhensible pour le téléspectateur ou l'internaute. Les questions au gouvernement ne sont à cet égard qu'une étape. L'année 2009 a vu la naissance au Sénat et à l'Assemblée nationale d'un nouveau type de questionnement, celui des questions cribles sur un sujet déterminé (questions cribles thématiques). Fondé sur un échange plus rapide encore que les questions au gouvernement, et moins spectaculaire, il offre la possibilité d'une réplique au ministre. Le processus de contrôle continu implique que les auteurs du travail d'investigation aient constamment présentes à l'esprit les suites concrètes susceptibles d'être données à leurs découvertes et à leurs réflexions. L'action d'investigation devrait donc désormais, de façon quasi systématique, trouver un débouché en séance publique, soit pour préciser les conclusions à travers le dialogue non seulement avec le gouvernement, mais aussi avec les parlementaires qui n'ont pas participé à ces travaux, soit pour contraindre le gouvernement à s'expliquer devant la représentation nationale sur les constatations qui ont pu être faites.

La troisième piste peut consister dans un contrôle d'un nouveau type s'inspirant des anciennes questions orales avec débat, qui ont connu des fortunes diverses (elles avaient même un temps été supprimées à l'Assemblée nationale), et qui permettent de faire venir à l'ordre du jour un sujet sur un domaine particulier plus ou moins lié à l'actualité immédiate, sans qu'il soit nécessaire pour autant de mener de longues investigations préalables. C'est une des voies qu'ont suivies les assemblées depuis la révision constitutionnelle, et en tout cas le Sénat, et qui constitue un moyen commode de permettre à l'opposition d'inscrire un sujet portant sur un domaine de son choix à l'ordre du jour et de provoquer le débat (débat d'origine sénatoriale). L'expérience récente a d'ailleurs montré que, à travers ce type de démarche, il est possible, à partir d'un phénomène d'opinion ou d'un fait précis, de commencer à structurer une réaction collective, de faire apparaître la réalité et la complexité des problèmes posés et d'amorcer une régulation susceptible de déboucher au niveau législatif (garde à vue, service civique, protection de la vie privée, etc.). Au lieu d'attendre la réalisation des promesses gouvernementales quant au dépôt d'un futur projet de loi, ou une simple réaction des ministres compétents, cette nouvelle attitude d'esprit peut permettre aux parlementaires de prendre l'initiative au plus près du moment où la question se pose et où l'opinion publique réclame des explications ou des mesures. Le parlement peut ainsi acquérir le choix du moment et le choix des armes. On peut espérer aussi que ces débats d'immédiateté puissent constituer des moyens de trouver d'autres voies que le simple dépôt d'un texte législatif qui, passé le moment d'annonce, viendra compléter les dispositions législatives inappliquées ou compliquer l'application des législations existantes.

Document n°9 : J. Benetti, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », *Jus Politicum*, 2011, n°6, pp. 5-10 [N.B. : retrouvez cet article dans son intégralité et en accès libre à l'adresse suivante : http://www.juspoliticum.com/IMG/pdf/JP6_Benetti_220911.pdf]

Les faux-semblants de la pratique ou la survivance des habitusLa survivance des habitus ou le Parlement tel qu'il reste.

2. Que la réforme ait donné à la majorité parlementaire de nouveaux moyens d'action, cela est un point indiscuté. Que ces mêmes parlementaires en aient tiré toutes les potentialités, cela est plus discutable.

On peut donner ici deux exemples : la faculté donnée aux conférences des présidents des deux chambres de s'opposer conjointement au déclenchement de la procédure accélérée et la faculté donnée à la conférence des présidents de la première assemblée saisie de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi dont la présentation méconnaîtrait les règles fixées par la loi organique du 15 avril 2009 relativement aux études d'impact. Aucune de ces deux facultés n'a été utilisée à ce jour. Certes, on sait bien que la mise en œuvre d'un dispositif ne conditionne pas son efficacité et que l'effet dissuasif qui s'y attache peut suffire à lui donner pleine efficacité, sauf qu'en l'occurrence on peut douter justement de cet effet dissuasif, que l'on relève l'indigence de certaines études d'impact, par exemple sur le projet de loi portant réforme des retraites, ou l'utilisation soutenue de la procédure accélérée. Il est vrai que le Premier ministre a renoncé à la déclencher, après avoir reçu les présidents des deux chambres, pour l'examen du projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public en misant, avec succès du reste, sur un vote conforme des deux assemblées en première lecture. Mais il reste que le Président Accoyer n'a cessé de plaider depuis deux ans pour un usage plus mesuré de cette procédure et que les présidents des deux assemblées cette fois, jugeant qu'« une bonne loi nécessite un temps de réflexion incompressible », ont pris l'initiative en février 2010 de créer un groupe de travail commun pour définir les voies et moyens permettant d'améliorer la qualité de la loi et les conditions de son élaboration. Mais qu'ils commencent déjà par utiliser les voies et moyens existants !

Ce que cette abstention révèle n'est finalement pas nouveau. Le fait majoritaire a toujours postulé la discipline ou, si l'on préfère, l'harmonie entre le gouvernement et sa majorité et s'il arrive que la majorité puisse publiquement afficher un désaccord, par exemple par la voie d'une tribune dans la presse, elle ne doit pas aller jusqu'à retourner ses instruments d'action, aussi rénovés soient-ils, contre le gouvernement. Le Premier ministre n'a d'ailleurs pas manqué de le rappeler chaque fois que nécessaire. « Il n'y a pas, déclarait-il par exemple en septembre 2009, le gouvernement d'un côté et la majorité parlementaire de l'autre. Il ne peut y avoir l'exécutif et le législatif qui tirent à hue et à dia. Nous sommes tous au service de l'intérêt national. Entre nous, il n'y a donc pas de contre-pouvoirs » (Le Monde, 27-28 septembre 2009)

Et, de fait, si formellement les initiatives législatives émanent plus souvent de la majorité, cette dernière joue en réalité la même partition que l'Exécutif à telle enseigne d'ailleurs que certaines propositions de lois d'inspiration gouvernementale continuent, du reste tout comme avant la révision, d'être inscrites à l'ordre du jour fixé par le gouvernement, examinées en urgence ou reprises par voie d'amendement gouvernemental lorsqu'elles sont frappées d'irrecevabilité. Songeons ici à la proposition de loi relative au travail dominical clairement téléguidée par l'Elysée et qui, après déclaration de la procédure accélérée, a fait l'objet de la première application du temps législatif programmé. Pour la dernière session, on peut citer la proposition de loi pour le développement de l'alternance pour laquelle le gouvernement a engagé la procédure accélérée ou la proposition relative à l'organisation de la médecine du travail qui reprend des dispositions censurées par le Conseil constitutionnel après avoir été introduites par voie d'amendement gouvernemental dans la loi portant réforme des retraites. Autant d'initiatives parlementaires qui sont en réalité des sous-marins gouvernementaux et dont la discussion a d'ailleurs été inscrite à l'ordre du jour de la session extraordinaire de juillet 2011. Réciproquement, les semaines d'initiative parlementaire accueillent des projets de loi, tant il devient difficile pour les ministres, du fait des nouvelles règles de fixation de l'ordre du jour, de trouver des créneaux pour l'examen de leurs textes et pour la majorité d'occuper utilement ceux dont elle dispose.

Les statistiques afférentes aux amendements sont de même à relativiser. Elles ne disent finalement rien de la capacité des commissions à modifier la substance des textes gouvernementaux, d'autant qu'elles sont à mesurer à l'aune du nouvel article 42 qui a emporté mécaniquement une baisse des amendements rédactionnels des commissions, toujours très nombreux. Alors qu'auparavant ils étaient déposés en séance, ces amendements sont désormais directement intégrés dans le texte en commission.

Après tout, on pourrait trouver ici, dans ces initiatives partagées, les marques d'un partenariat. Mais si ce partenariat existe en effet, il est aussi régulièrement rompu. Il l'est lorsqu'un amendement émanant du groupe UMP sur la suppression de la taxe professionnelle, après avoir été adopté en commission, est opportunément retiré en séance, il l'est encore lorsque la majorité est appelée à voter en pleine nuit par voie d'amendement gouvernemental le tableau de répartition des futurs conseillers territoriaux. Même au Sénat, les mauvaises manières du gouvernement existent, lorsque par exemple une seconde délibération est demandée revenant sur le vote d'amendements qui avaient retiré le Défenseur des enfants du périmètre du Défenseur des droits. Et l'opposition de moquer à l'Assemblée nationale cette « cocuproduction » pour reprendre l'expression sans doute cavalière, mais très parlante d'un de ses membres.

3. Mais l'opposition n'est pas mieux traitée par la majorité. Leurs rapports continuent de s'inscrire dans une logique de conflit, entretenue de part et d'autre, comme si ici au moins existait une alliance objective des deux blocs, comme si toute normalisation de leurs rapports risquait de passer pour de la connivence. D'ailleurs, dans son bilan de l'application de la révision constitutionnelle de 2008, le Comité Balladur n'a pas manqué de

déplorer « des mœurs politiques parlementaires trop marquées, aujourd'hui encore, par le conflit plutôt que par le débat » (La réforme institutionnelle deux ans après, rapport remis au Président de l'Assemblée nationale le 17 mai 2010). J'en donnerai simplement trois exemples.

Le premier, sans doute le plus emblématique, renvoie aux conditions dans lesquelles ont été examinées à l'Assemblée nationale la loi organique du 15 avril 2009 et la résolution du 27 mai 2009 modifiant le règlement de l'Assemblée nationale. Alors qu'au Sénat, un esprit de consensus a dominé la discussion, celle-ci a pris à l'Assemblée un tour extrêmement polémique, les conditions du débat autour de la réglementation nouvelle du droit d'amendement ayant donné lieu au tumulte le plus formidable, des députés de l'opposition se massant au pied de la tribune et entonnant La Marseillaise avant de quitter l'hémicycle pour ne plus participer à la discussion.

Deuxième exemple, les journées mensuelles réservées à un ordre du jour fixé à l'initiative des groupes d'opposition, dont l'intérêt a été purement neutralisé à l'Assemblée nationale par le gouvernement et sa majorité. L'usage s'est établi, en effet, de dissocier l'examen des textes de leur vote de manière à dispenser la majorité d'assister et de participer au débat. Le gouvernement demande la réserve des votes le jeudi devant un hémicycle quasi-déserté par la majorité, l'Assemblée étant appelée à se prononcer par un scrutin unique le mardi suivant. Même les textes sur lesquels un dépassement du clivage partisan aurait pu être obtenu (par exemple, la proposition de loi socialiste relative au droit de finir sa vie dans la dignité) n'ont pas échappé à cette pratique franchement contestable qui a marqué par ailleurs le retour en force du vote bloqué.

Enfin, troisième et dernier exemple, le « droit de tirage » des commissions d'enquête qui offre à chaque groupe d'opposition d'obtenir une fois par session l'inscription d'office à l'ordre du jour d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, une telle demande ne pouvant être rejetée qu'à la majorité des 3/5^e des membres de l'Assemblée. Ici encore, la révision des textes n'a pas induit pour l'heure de changement de comportements. Comme par le passé, la majorité à l'Assemblée nationale n'a pas hésité, lorsque la proposition de résolution recelait un danger pour l'Exécutif, à vider de son contenu le droit de tirage en modifiant substantiellement le champ de l'enquête amenant finalement l'opposition à y renoncer. On se souvient ici de la proposition de création d'une commission d'enquête sur les études d'opinion financées par la présidence de la République qui a été rectifiée une première fois par Jean-Marc Ayrault (N.B.: qui était alors président du groupe socialiste, dans l'opposition au gouvernement Fillon), après avoir été déclarée irrecevable, et une seconde fois par la majorité en commission qui a décidé d'extraire les crédits de l'Elysée du périmètre des investigations. On peut encore citer la proposition de création d'une commission d'enquête sur les conséquences sur la santé des salariés des restructurations à France Télécom, retirée elle aussi par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine après que son intitulé a été modifié en commission pour ne plus viser France Télécom.

La révision de 2008 a ouvert la voie sans conteste à un nouveau droit parlementaire. Il reste, si l'on peut dire, aux acteurs à le faire vivre pleinement.