

La chauve-souris

Quelques aspects du parlementarisme sous la V^e République

Armel LE DIVELEC

Professeur de droit public à l'Université du Maine

« Comme la chauve-souris de la fable, ce régime invoque tout à tour la séparation des pouvoirs et la responsabilité ministérielle au gré de la commodité des gouvernants : "Je suis oiseau, voyez mes ailes, je suis souris, vivent les rats !" »¹

Après s'être longtemps époumonée en vain, la doctrine constitutionnelle française a fini par se lasser de chercher des schémas explicatifs du système de gouvernement de la V^e République. Prenant progressivement acte du caractère original de celui-ci, elle s'est tournée vers d'autres questions, priviliégiant d'ailleurs une approche essentiellement « technique » du droit constitutionnel. Une certaine confusion continue cependant de régner : comment s'insère la V^e dans les régimes européens ? N'est-il pas incongru de la qualifier de « régime parlementaire », tant la « prégnance présidentielle » semble forte ? Il nous semble pourtant important de ne pas perdre de vue l'essentiel. La V^e est évidemment un régime parlementaire ; personne ne peut en douter. Mais celui-ci est un peu particulier, tant dans son inspiration que dans sa pratique. Sa cause ne paraissant décidément pas tout à fait entendue, on se propose de revenir brièvement ici sur quelques aspects du parlementarisme français contemporain. Chemin faisant, on constatera, au risque de faire souffrir la modestie du Maître auquel on rend ici hommage, que ses travaux contiennent, sur le sujet, les ferments de la plus fine et la plus juste des analyses.

1. P. AVRIL, *Les Français et leur Parlement*, Castermann, 1972, p. 94.

I - UN RÉGIME PARLEMENTAIRE (GÉNÉRALEMENT) « À CAPTATION PRÉSIDENTIELLE »

Le temps des grandes controverses sur la qualification du système de gouvernement de la V^e République est aujourd'hui plus ou moins révolu, sans d'ailleurs qu'une quelconque formule se soit incontestablement imposée. Si de fortes objections de principe peuvent être adressées à l'utilité même de ces « étiquettes », en raison de leur faible valeur logique et explicative², il n'en reste pas moins qu'une telle entreprise dé qualification n'est pas complètement illégitime, non seulement pour permettre une « communication rudimentaire » (M. Troper), mais également comme on le verra, à des fins pédagogiques.

Prétendre que la V^e est bien un régime parlementaire va (ou devrait aller) de soi³... mais cela va mieux en le disant ou plurtôt, en l'expliquant. Ce choix d'interprétation du régime nous semble s'imposer sans même que l'on ait besoin d'invoquer les expériences de cohabitation. En effet, malgré tous les éléments de la pratique gaulleuse à sa phase la plus intense, éléments qui paraissent en infirmer vigoureusement l'idée, la V^e République n'a jamais cessé, en droit et en fait, d'être un régime parlementaire. Simplement, si le « correctif présidentiel » constituait un élément essentiel du système constitutionnel français, il ne l'entraînerait pas pour autant vers une formule de gouvernement foncièrement différente des autres régimes européens.

Quelque répugnance que l'on éprouve pour les qualifications nouvelles, on se risque tout de même à en proposer une ici : la V^e est un régime parlementaire, mais généralement « à captation présidentielle ». Expliquons-nous. Capter signifie, selon le *Petit Robert*, « recueillir (un fluide, une énergie) pour un usage ». Ce terme pourrait permettre de caractériser l'aspect original du régime gaulleux : le rôle du Président de la V^e République en situation dite « normale » (entendons : hors cohabitation) ne se laisse en effet guère saisir par le droit constitutionnel strict, par ce que Dicey appelait le « droit de la Constitution ». Il est difficile de s'en tenir au seul texte de la Constitution pour décrire la place qu'occupe la présidence depuis 1958. L'entreprise reste d'ailleurs difficile même en adoptant une conception plus ample, notamment en se référant aux « conventions », si judicieusement mises en lumière par Pierre Avril. Et pourtant, l'importance, voire l'« hégémonie » présidentielle est indéniable dans la plus longue partie de l'existence de la V^e République. S'il en est ainsi, c'est notamment parce qu'en réalité, toute l'activité du Premier ministre, en particulier celle qui se traduit par des actes et

décisions juridiques, s'est effectuée *en fait* au profit du chef de l'État. En apparence, les locataires de l'hôtel Maignon se sont comportés de manière tout à fait semblable à leurs homologues des autres régimes parlementaires⁴ : ils exposent régulièrement leur politique devant le Parlement, prennent des initiatives législatives et des mesures administratives... En réalité cependant, il n'a échappé à personne que le Président était l'inspirateur, le « commanditaire » (de manière d'ailleurs explicite) de toute la politique gouvernementale. En d'autres termes, il est parvenu à faire fonctionner le parlementarisme à son profit, à en « capter » les mécanismes qui, dans les régimes parlementaires arrivés à maturité (c'est-à-dire monistes), bénéficiaient en principe au chef du gouvernement. La difficulté de compréhension tient simplement au fait que cette « captation présidentielle » ne soit guère perceptible par le droit. Et pourtant, quoique bien réelle, elle ne change rien au fait que, du point de vue institutionnel, le processus de décision de la V^e République ressemble fondamentalement à celui de tout régime parlementaire, et se distingue radicalement de ce qui a cours dans le régime « présidentiel » américain.

Cette « captation » cesse presque entièrement dans une situation de cohabitation. Juridiquement, rien n'est changé. Politiquement, on se trouve dans une tout autre configuration. Mais la constante, pour un juriste, tient précisément au fait que le gouvernement reflète en toute hypothèse la majorité parlementaire. Il n'y a pas, dans la V^e, de cas de figure où un « cabinet présidentiel » se maintient contre les vœux de l'Assemblée nationale ; l'élément inchangé est bien que Gouvernement et Assemblée sont toujours de même tendance politique, tout simplement parce qu'il s'agit d'un impératif constitutionnel⁵.

L'un des intérêts de cette qualification nous paraît être qu'elle souligne le fait qu'institutionnellement, le régime de la V^e République est un tout cohérent, et en l'occurrence, c'est bien un régime parlementaire. Politiquement, il joue tantôt au profit du Président, tantôt au profit du seul Premier ministre, mais dans les deux cas, selon les mêmes mécanismes constitutionnels. Ceux-ci sont soit « captés » par le chef de l'État, s'il trouve une majorité parlementaire et un gouvernement disposés à l'appuyer, soit ils ne le sont pas et le Président retrouve, en phase de cohabitation, un rôle relativement classique de « correctif », d'organe régulateur ou de « contre-pouvoir », qui rappelle tout à fait certains autres chefs d'État républicains (par exemple au Portugal, en Finlande

4. Et ce, pas seulement des régimes dits « majoritaires ».

2. G. BURDEAU, F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, L.G.D.J., 26^e éd., 1999, p. 108-112.
3. Tel n'est pas tout à fait le cas, aujourd'hui encore, notamment parce que la formule de « régime semi-présidentiel » — perçue comme catégorie distincte du parlementarisme — a la vie dure, et ce, pas seulement à l'étranger, où elle est volontiers employée : sur 100 constitutionnalistes français interrogés par la SORFES, 42 % estiment que le système de la V^e République est « semi-présidentiel ». Seuls 21 % approuvent le qualificatif de « parlementaire » (Sondage pour *La Journée du livre politique*, mars 1998).

5. Sans doute, comme l'a récemment rappelé A. PÉREHITTE, DE GAULLE, s'il avait perdu les élections parlementaires, aurait certainement formé un « gouvernement de techniciens » plutôt qu'appelé une personnalité de gauche à Maignon (« Les trois cohabitations », *Panorama*, n° 91, 1999, p. 25-31). Cela eût été l'extrême limite d'un gouvernement parlementaire, et probablement seulement un expédient, avec le risque pour le chef de l'État de devoir se soumettre ou se démettre à brève échéance. Quoi qu'il en soit, en acceptant la logique cohabitationniste, V. GISCARD D'ESTAING (dissous de Verdun-sur-le-Doubs en 1978), puis (in *converso*) F. MITTERRAND et J. CHIRAC ont opté pour une orientation différente, interprétant de manière « positive » (sur ce point) le principe du parlementarisme.

ou même parfois — malgré l'absence de légitimation populaire directe — en Italie). À tout prendre, l'alternance des phases de « captation » et de « non-captation » (cohabitation) rappelle *mutatis mutandis* le parlementarisme dualiste du XIX^e siècle, qui voyait le monarque tantôt inspirer pleinement le gouvernement, tantôt être obligé de le laisser agir si la conjoncture parlementaire le lui imposait.

Peu importe, en définitive, si l'on cherche une classification de doctrine *constitutionnelle*, que la présidence ait permis la « fabrication » du fait majoritaire (et, très largement, le maintien). Force est, en effet, de constater qu'institutionnellement, les élections « législatives » (« parlementaires », plus exactement) sont toujours décisives, tandis que l'élection présidentielle, à elle seule, ne l'est jamais : lorsqu'elle a pu sembler l'être politiquement, c'est parce qu'elle avait trouvé confirmation dans les élections parlementaires⁶.

Dans ces conditions, on n'approuvera pas l'emploi de la formule du « gouvernement présidentiel » appliquée aux phases de « concordance des majorités », car l'expression nous semble présenter le risque de susciter une confusion avec le régime américain⁷. Or, nonobstant le verbe gaullien (à la suite, évidemment, du passage central du discours de Bayeux : le gouvernement ne doit pas procéder du Parlement, mais du Président⁸) et sa justesse au plan purement « technique » (depuis la suppression, par interprétation, de l'investiture parlementaire), cette « tapisserie constitutionnelle » n'a jamais été autre chose qu'une illusion d'optique. Elle feint de pouvoir interpréter l'article 8 de la Constitution indépendamment de l'article 50, ce qui est tout simplement intenable : les présidents n'ont pu librement composer « leurs » gouvernements que parce que le soutien de l'Assemblée nationale, structurellement nécessaire, était acquis d'avance. En réalité, la formule (néo-gaullienne) du « gouvernement présidentiel » relève d'un choix de discours plus incantatoire que fondé⁹, ce dont un juriste n'a pas à être dupe. Dès lors, on préférera parler de cadre « parlementaire dualiste renouvelé » (par le suffrage universel)¹⁰ et, quant au fonctionnement, de « gouvernement parlementaire négatif » (nous fallons voir tout à l'heure).

L'apport (limité, en toute hypothèse) des qualifications n'est pas de trouver une formule qui résume à elle seule le « fonctionnement » du régime, dans

6. La confirmation fut postérieure, dans les cas de 1981 et 1988 : sans la victoire du PS aux élections à l'Assemblée, E. MITTERRAND n'aurait pu mettre en œuvre son programme. Mais elle peut être « préalable » (cas de DE GAULLE, POMPIDOU, V. GISCARD D'ESTAING et J. CHIRAC, qui trouvèrent tous, au commencement de leur mandat, une assemblée favorable).

7. On confessa ici un léger désaccord avec Pierre AVRIL, mais bien secondaire en réalité, dès lors que celui-ci a toujours soutenu que la V^e est structurellement un régime parlementaire.

8. L'idée fut reprise comme un *leitmotiv* par DE GAULLE tout au long des débats constitutionnels de 1958.

9. Ce qu'illustre, par exemple, la déclaration de M. Philippe SÉGUR, quelques mois après le début de la troisième cohabitation : « Dans l'esprit de nos institutions, le Premier ministre reste le Premier ministre de la République » (*Le Monde*, 10 décembre 1997, p. 6).

10. Heureuse formule que nous empruntons à P. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, PUF, 1997, p. 32.

toute sa complexité, car il faudrait tenir compte des évolutions, des différentes phases (le « Principat » gaullien diffère à l'évidence de l'actuelle cohabitation)¹¹. Or, une telle tâche est pratiquement impossible, sauf à se résigner à une perpétuelle modification des étiquettes. Telle est, si l'on veut, essentiellement la mission de la science politique « officielle » : être capable d'expliquer au quotidien le fonctionnement des régimes politiques. Tel n'est pas nécessairement le rôle des constitutionnalistes *stricto sensu* : ceux-ci doivent néanmoins trouver une formule, modeste, permettant de « communiquer » et de fournir des repères majeurs. Les grandes catégories classiques demeurent, on y insiste, fondamentalement pertinentes dans une telle démarche, délibérément prudente. En l'occurrence, nier l'appartenance fondamentale de la V^e République à la famille (nombreuse et diversifiée) des régimes parlementaires reviendrait à ignorer le ressort institutionnel majeur de notre système de gouvernement.

II — NORMALITÉ ET MODERNITÉ INCONSCIENTES 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

11. Il en est d'ailleurs de même pour d'autres régimes : que l'on songe à la formule du « gouvernement congressional » de W. Wilson pour les États-Unis de jadis, ou bien le débat entre tenants du « gouvernement de cabinet » et tenants du « *Prime Minister System* » en Grande-Bretagne.

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 « fort »¹².

La modernité des procédures parlementaires — En réalité, non seulement la V^e 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 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 constitutions 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 politique¹³.

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

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

13. Dans une note du 2 juillet 1958, consacrée à « la séparation des pouvoirs et la fonction législative », Jérome SOLAI-CHEIGNY, « expert » auprès du Gouvernement, énonçait ainsi : « La séparation des fonctions législative et exécutive apparaît dépourvue de signification dans le contexte politique français 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*, La Documentation française, t. 1, 1987, p. 333-334.)

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 longtemps¹⁴. 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 relayer 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 justifiées¹⁵. Mais on est tout de même tenté de penser qu'il était périlleux d'avoir ainsi opéré cette rationalisation, qui revêt un aspect sécurisant, et limiterait, le cas échéant, les inconvénients de turbulences parlementaires excessives.

Norons 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.

III — LES PRATIQUES D'UN « PARLEMENTARISME NÉGATIF »

Ce que l'on a proposé de considérer comme la « normalité » du régime français est néanmoins gravement contrarié par l'esprit « vengeur » initial du

14. J. REDLICH, *The Procedure of the House of Commons*, Londres, A. Constable, 1908, t. 1, p. 70-71.
15. R. AVRIL, « Le parlementarisme rationalisé », *RDP*, 1998, n° 5-6, p. 1507-1515.

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 »¹⁶. 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 Avril¹⁷. 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 inflexible » (Jean-François Revel) ont déjà été dénoncées¹⁸. 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 »¹⁹ est toujours dans l'attente d'un « statut » digne d'une démocratie mature²⁰. 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 exclue²¹, 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, restrictions, par exemple, au droit de parole²², songeons que l'opposition ne peut même pas juridiquement imposer la présence d'un ministre en séance ou en commission²³.

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

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

18. 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.

19. 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).

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

21. 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.

22. 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 partage égal entre majorité et opposition, à favoriser (fort légitimement) cette dernière.

23. 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).

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 simple²⁴, mais il paraît difficile de contester 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, dir-il en substance aux parlementaires de la majorité : nous sommes de la même sensibilité (je suis oiseau) ; mais, ajoutez-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'évoquer²⁵.

Pour tenter de comprendre cet aspect, il faut d'abord relever avec Adolf

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

25. Déjà dans *Le régime politique de la V^e République*, 1964, p. 147. Cf. également : « La majorité parlementaire », *Poinçons*, n° 68, 1994, p. 45-53, et « Responsabilité et "accountability" », in O. BEAUD, J.-M. BLANCHIER (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes et Cie, 1999, p. 85-93 (88-89).

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. »²⁶. 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 majorité²⁷. 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 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 1958²⁸. 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 interiorisé la conception « négative » du parlementarisme.

En conséquence, le canal principal de l'influence des députés de la majorité est obscuré. 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 préparatoire. 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.

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

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

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

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 illégitime²⁹. 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)³⁰. 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)³¹.

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 viupétraient hier depuis leur banc de représentant du peuple. Enfin, en plus d'une occasion, notamment ces dernières années, s'est confirmée la justesse d'intuition d'un Léon Blum : « Je doute qu'un ministre non parlementaire conçoive jamais pleinement ce que signifie la responsabilité devant le Parlement. »³²

La « revalorisation » du Parlement français passera donc moins par l'accroissement de ses compétences formelles (objectif superflu dans l'ensemble³³) que par la suppression de l'incompatibilité, qui ne présente aucun avantage sérieux, mais contribuerait certainement à favoriser l'influence réelle

29. Ce qu'ont aussi interiorisé 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. GIGOUER, « L'appartenance à la procédure parlementaire », *RFDG*, n° 11, 1992, p. 439-455 [453]).

30. 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).

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

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

33. On peut toutefois souligner 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 Praechl, du 23 novembre 1999).

de la majorité sur le gouvernement³⁴. Cependant, au-delà de ses manifestations depuis 1958, la conception « négative » du parlementarisme en France vient peut-être de plus loin qu'on ne l'imagine.

IV. UNE CONTINUITÉ SOUTERRAINE ET PARADOXALE : LA CONCEPTION FRANÇAISE DE LA « SÉPARATION » DES POUVOIRS

On peut se demander si le deuxième « parlementarisme à la française » n'est pas victime d'une tendance plus lourde, déjà perceptible jadis : la conception trop dogmatique de la « séparation » des pouvoirs. Sans doute, s'agissait-il d'un penchant général du constitutionnalisme continental aux XIX^e et XX^e siècles : « dans un premier temps de l'histoire du constitutionnalisme, résume P. Avril, la doctrine a posé comme principe d'organisation la division des pouvoirs et leur répartition entre des organes séparés ; puis, dans un deuxième temps, elle s'est préoccupée du lien politique nécessaire à l'exercice des pouvoirs de l'État par ces organes séparés »³⁵. Alors que la plupart des autres pays ont su pragmatiquement rectifier l'essentiel, à un moment ou à un autre de leur histoire, c'est probablement en France que cette recherche fut la plus laborieuse.

À partir d'une conception particulière de la représentation³⁶, celles de la « séparation des pouvoirs » et du lien nécessaire à l'exercice de ces pouvoirs nous semblent avoir été particulièrement grevées par un contresens dogmatique. On connaît le refus, radical, des constituants de 1789-91 d'admettre la légitimité des contrats institutionnels et politiques entre les représentants de l'exécutif et les assemblées³⁷. De fait, les acteurs politiques français hésiteront toujours à évoluer en profondeur sur ce point. Les expériences – pourant positives sous ce rapport – de la Restauration et de la Monarchie de Juillet ne suffiront pas à infléchir le mouvement de fond. Après Necker, un Guizot notamment avait pourtant fait preuve de clairvoyance : « ...le gouvernement, éclairé par l'expérience sur le danger de demeurer placé en dehors des chambres et d'avoir ainsi à diriger ou à combattre des pouvoirs étrangers (...), s'est fort sagement décidé à prendre son siège dans les chambres mêmes, à établir là le centre de son action, à gouverner enfin au milieu d'elles

et par elles. Ainsi s'est opérée cette fusion des pouvoirs, seul point de repos des gouvernements mixtes parce qu'elle est leur tendance nécessaire, et par laquelle tous les pouvoirs, loin de s'affaiblir ou de s'annuler les uns les autres, gagnent et se fortifient également »³⁸. Mais la tradition républicaine opposera sans cesse, et bientôt victorieusement, la soi-disant pureté des principes.

À partir de 1877 au moins, obnubilé par la défense de l'« intégrité » de la Chambre (au nom de l'idée de « séparation des pouvoirs »), on refusait d'admettre trop nettement le rôle directeur du gouvernement sur les travaux parlementaires. Cette façon de considérer l'exécutif comme subordonné³⁹ altérait fondamentalement la conception du gouvernement parlementaire. Et pourtant, comme le remarquait G. Burdeau, à propos de la III^e République, « il faut observer que, si le gouvernement parvenait à maintenir quelques-unes de ses prérogatives, ce n'était pas en tant qu'il assumerait la fonction exécutive, c'est dans la mesure où, par le jeu du parlementarisme, il était associé à l'œuvre législative. On pourrait dire plus exactement encore : dans la mesure où il faisait partie du Parlement. (...) L'effectivité de l'autorité gouvernementale dépend de la mesure où le soi-disant pouvoir exécutif est associé à l'élaboration des lois »⁴⁰. Ce jugement incite à relativiser certaines idées reçues sur la « souveraineté parlementaire » et la nécessité de déparlementariser les institutions pour « renforcer l'exécutif » et parvenir à la stabilité gouvernementale. Un regard plus affiné sur le fonctionnement de nombreux régimes parlementaires occidentaux montrerait que parlement fort et gouvernement fort ne sont pas des termes inconciliables.

Régime parlementaire « normal » (d'un point de vue très général) et « moderne » (sous l'angle de la codification de nombreux éléments), mais aussi « négatif » (notamment en raison des effets directs ou indirects produits par la « captation présidentielle »), le régime de la V^e République – ce n'est pas paradoxal qu'en apparence – nous paraît être tout cela à la fois. C'est ce troisième point qui constitue l'aspect le plus fâcheux du régime. Dès lors, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de s'inspirer aujourd'hui d'une conception développée jadis par Émile Combes – nom qui fera certainement frémir, tant il est (exagérément) associé aux vices de la « souveraineté parlementaire » : « La méthode fondamentale que je pratique, expliquait-il, est fondée sur la collaboration entière des groupes. Elle suppose une entente préalable entre le gouvernement qui propose et les groupes qui acceptent ;

38. F. GUIZOT, *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, Paris, Maradan, 1816, rééd. in Guizot, *Mélanges politiques et historiques*, Paris, M. Lévy, 1869, p. 33 (nous soulignons). À quelque cinquante années de distance, il anticipait déjà sur la formule célèbre de Walter BAGEHOT dans *The English Constitution* (1867).

39. « Nous avons pour le pouvoir exécutif une sorte d'aversion originelle ; nous raînons après nous comme un legs de servitude tout un cortège de préjugés et de préventions contre lui », jugeait Waldeck-Rousseau en août 1883, l'un des rares acteurs républicains lucides (cité par M. MORIN, *L'Assemblée nationale et le Palais-Bourbon d'hiver à aujourd'hui*, Connaissance de l'Assemblée, n° 10, 1998, p. 135, note 17).

40. *Traité de science politique*, V. LGDJ, 1985, p. 368 (nous soulignons).

34. P. AVRIL, « Réflexions sur l'incompatibilité édictée par l'article 23 de la Constitution », *Mélanges Gélard*, Montchristien, 2000, p. 145-149. Le rapport du comité Vedel de 1993 avait proposé de modifier l'article 23, mais avec prudence (un délai de six mois étant requis pour que le ministre « sortant » recouvre son mandat de parlementaire).

35. « Responsabilité et "accountability" », *art. précit.*, p. 87.

36. Là encore, cf. P. AVRIL, « Les origines de la représentation parlementaire », *Commentaire*, n° 30, 1985, p. 622-627.

37. Cf. Guillaume GLENNARD, *L'Exécutif dans la Constitution de 1791*, Thèse, Paris II, 1999.

elle suppose une entente de sentiments et de vues qui rend, après tout, fort indifférente la question de savoir si l'idée vient du gouvernement ou de la majorité. »⁴¹ Il n'y a là rien que de très sensé et de parfaitement conforme à la cohérence du gouvernement parlementaire. Il est important de conserver une stricte démarcation entre majorité et opposition, ainsi que la faculté pour le cabinet de tracer la limite de l'inacceptable face à sa majorité. Mais dans la mesure où celle-ci respecte le pacte initial, il n'y a pas lieu de lui refuser une influence réelle et continue sur la politique gouvernementale. Puisse la « chauve-souris » accepter d'évoluer pour assumer sa véritable identité. Elle serait ainsi apte à supporter... la lumière du jour !

41. Chambre des députés, séance du 14 janvier 1905 (cité par L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, Fonteneau, 1907, p. 1066). Nous soulignons.