

DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours de M. le Professeur Armel 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 politique et institutionnelle déjà abordée au cours des séances précédentes : le parlementarisme négatif et la captation présidentielle. Leur fonctionnement a en outre été puissamment conditionné par le fait majoritaire qui s'était durablement installé depuis 1962. Son absence depuis les élections de 2022 et plus encore de 2024 représente un tournant, dont on ne peut dire s'il sera durable : la netteté ancienne du clivage entre majorité et opposition, la discipline habituelle des groupes parlementaires, bref les comportements habituels, ont modifié non le droit en tant que tel que les conditions concrètes dans lesquelles celui-ci se déploie.

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 24 février 2025.

Date d'utilisation : Semaine du 3 mars 2025.

Articles du *Dictionnaire du droit constitutionnel* à lire :

v. Assemblée nationale, autorisation, bicamérisme, censure, commission d'enquête, commission parlementaire, commission permanente, confiance, contrôle parlementaire, dissolution, domaine de la loi, fonction élective (du Parlement), groupe parlementaire, habilitation, Haute Cour, investiture, législateur, loi, 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, Sénat, stabilité gouvernementale.

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 :

Dictionnaire encyclopédique du Parlement (sous la dir. de Damien CONNIL, P. JENSEL-MONGE et A. de MONTIS), Bruxelles, Larcier, 2023.

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

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 », *Mé-langes Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 349-362.
- « Parlementarisme négatif et captation présidentielle. La démocratie française dans la "cage d'acier" du présidentialisme », in Cercle des constitutionnalistes, *Les 60 ans de la Constitution. 1958-2018*, Dalloz, 2018, p. 73-87.
- « Contrôle parlementaire » (p. 296-300), « Fonctions du Parlement » (p. 499-504), « Gouvernement » (p. 509-515), « Parlementarisme rationalisé » (p. 819-825), Notices dans le *Dictionnaire encyclopédique du Parlement* (disponibles sur le site a-ledivellec.net : rubrique "Articles")

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.aledivellec.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 Ve 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 : H. PORTELLI, « Soixante ans de subordination parlementaire », *Pouvoirs*, n°166, septembre 2018, pp. 69-80.

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

Document n°4 : 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°5 : « A l'Assemblée nationale, une première année de tensions constantes entre les pouvoirs exécutif et législatif », *Le Monde*, article publié le 20 juin 2023.

D. *La révision de 2008*

Document n°6 : 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].

E. *L'Assemblée nationale sous la nouvelle législature*

Document n°7 : Effectifs des groupes parlementaires au 18 juillet 2024

Document n°8 : « Les ministres-députés avaient-ils le droit de voter à l'Assemblée ? Ce que dit la Constitution », *L'Express*, 19 juillet 2024.

Document n°9 : Conseil constitutionnel, Décision n° 2024-58/59 ELEC du 31 juillet 2024.

Document n°10 : Extraits du compte-rendu du débat du 4 décembre 2024 sur la motion de censure contre le gouvernement de Michel Barnier.

A. La notion de parlementarisme négatif

Document n° 1: A. le DIVELLEC, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Ve 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 Ve 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 Ve 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 Ve 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 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 ausein 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 seconde seules la fonction législative. Aussi faut-il porter au crédit des constituants

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

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.

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

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.

gouvernés »⁵. Et pourtant, force est de constater que d'importants aspects du fonctionnement du régime laissent à désirer. « Nous n'avons de cesse 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 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.

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 Ve 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.

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 Ve 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'inévitables « contrat » initial entre ministres et majorité¹⁶. Il faut ensuite noter que si les circuits de communication entre gouvernement et majorité existent sous la Ve 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 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

¹⁴ Déjà dans *Le régime politique de la Ve 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 gouvernements*, 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.

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).

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 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

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...

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).

sans les bâquilles 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 présidentialisme 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'ambiguité 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 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

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

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.

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).

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.

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.

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 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 défctions).

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 déflection 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).

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).

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 : H. PORTELLI, « Soixante ans de subordination parlementaire », Pouvoirs, n°166, septembre 2018, pp. 69-80.

La volonté des pères fondateurs de la Ve République était claire : remettre le Parlement à sa place, c'est-à-dire la dernière. Leur objectif a été parfaitement atteint puisqu'en soixante ans, et ce malgré vingt-quatre révisions de la Constitution, sept alternances et trois cohabitations, le Parlement n'a jamais réussi à sortir de la position subalterne qui lui était assignée. Une première explication tient au fait que la Constitution avait été parfaitement agencée pour le maintenir dans cet état quelle que soit la situation ; mais une seconde est le résultat du comportement des acteurs : tous les titulaires des fonctions exécutives, président de la République ou Premier ministre, et toutes leurs majorités ont veillé à ce que le pouvoir ne change jamais de main, et, face à eux, les assemblées successives ont été incapables d'imaginer un rôle différent de celui qui leur a été attribué dès l'origine.

UN STATUT DÉCLINANT

Une double hiérarchie s'impose aux institutions : celle de la Constitution et celle de la légitimité électorale. Les deux vont dans le même sens.

Le statut constitutionnel

Un premier constat permet d'établir la hiérarchie des pouvoirs constitutionnels dans le domaine majeur de la révision de la Constitution : aucune révision en soixante ans n'a été lancée à l'initiative du Parlement. Certes, d'innombrables propositions de loi constitutionnelle ont été déposées par des parlementaires, mais aucune n'a abouti ni même été examinée par les deux chambres. Seuls les projets de loi constitutionnelle émanant de l'exécutif ont été examinés par le Parlement et soumis au vote du Congrès (ou du peuple). La procédure de révision elle-même, si l'on excepte l'utilisation gaullienne de l'article 11, n'a pas varié depuis 1958, sinon dans son interprétation : si le Parlement n'a pas d'autre choix que de voter ou de rejeter la révision une fois le texte établi, le président de la République s'est octroyé le droit de bloquer la révision à tout moment si le contenu lui déplait, soit en refusant la transmission au Congrès (en 1998 à propos du Conseil supérieur de la magistrature), soit, une fois la révision votée, en bloquant l'adoption de la loi organique qui en permettait l'application (la loi organique organisant la procédure de destitution du chef de l'État n'a été définitivement votée par le Parlement qu'en octobre 2014, alors que la révision avait été adoptée par le Congrès en février 2007).

Ce constat pèse sur le contenu des révisions : on voit mal le pouvoir exécutif prendre l'initiative d'une révision qui amoindrirait ses prérogatives et, de fait, toutes les révisions conduites depuis 1958 ont eu pour but, affiché ou implicite, de renforcer le pouvoir présidentiel ou de cantonner celui du Parlement, même lorsque celui-ci était officiellement censé obtenir un accroissement de ses prérogatives. Si le président de la République a bénéficié de révisions qui ont fortement conforté sa légitimité (élection au suffrage universel direct en 1962), étendu son pouvoir référendaire (élargissement du champ du référendum en 1995 et 2008) et réduit fortement les risques de cohabitation (instauration du quinquennat en 2000), il en va bien différemment du Parlement.

Celui-ci n'est sorti qu'au compte-gouttes du statut subalterne que lui avait octroyé la Constitution de 1958. La révision de 1995 destinée à renforcer les pouvoirs du Parlement a bien instauré une session unique de neuf mois à la place des deux sessions de trois mois chacune, mais le nombre de séances est

resté le même : cent vingt. De même, alors que le gouvernement s’arrogeait avant 1958 un ordre du jour prioritaire qui réduisait à néant les jours d’initiative parlementaire, la révision de 1995 a généreusement octroyé un jour par mois à l’initiative parlementaire. Quant à la grande révision de juillet 2008, dont le but affiché était le rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement, tant les dispositions adoptées que leur application se sont avérées plus limitées : la révision a certes accru les pouvoirs des commissions (en leur permettant de modifier le texte des projets de loi) mais, outre que les principaux projets de loi – constitutionnels et financiers – y échappent, c’est la majorité parlementaire (qui est le plus souvent la majorité présidentielle, au moins à l’Assemblée nationale) qui en tire profit. De même, le fait que le gouvernement n’ait plus que deux semaines par mois pour ses textes et que les chambres en aient désormais une pour les leurs (au lieu de la journée concédée en 1995) n’empêche pas des dérogations au profit des lois financières ou d’état de crise, ni le « prêt » de journées supplémentaires prises par la majorité sur son quota ou la transformation de projets en propositions de loi déposées par les parlementaires de la majorité.

Paradoxalement, la limitation du temps accordé au gouvernement pour l’examen de ses projets de loi a eu pour conséquence de réduire la durée du débat parlementaire sur ses textes, qui sont les plus importants : le recours systématique à la procédure des ordonnances (art. 38) et surtout à la procédure accélérée de l’article 45 (qui limite à une seule lecture le débat avant la convocation de la commission mixte paritaire) réduit au minimum l’examen du texte et le débat bicaméral. L’introduction du temps programmé, qui contingenté pour chaque texte examiné le temps attribué aux députés (le Sénat ne l’a pas encore introduit), a achevé de réduire à la portion congrue le débat parlementaire.

Cette position subalterne s’étend des dispositions de la Constitution à leur interprétation. Les dispositions relatives au président de la République sont laissées à l’interprétation discrétionnaire de ce dernier, faute d’organe compétent pour contrôler la constitutionnalité de ses décisions : qu’il s’agisse du refus de signer les décrets ou ordonnances, de convoquer le Congrès ou le Parlement en session extraordinaire, de recourir à l’article 16, son interprétation ne souffre pas de contestation puisque c’est lui qui « veille au respect de la Constitution » (art. 5) et que personne ne peut le contredire.

Il en va tout autrement du Parlement. Depuis 1958, les règlements des assemblées et leurs modifications sont soumis au contrôle de constitutionnalité, et le Conseil constitutionnel s’est ingénier à gommer toutes les tentatives d’accroître, même à la marge, les prérogatives des chambres. L’affaire a été réglée dès 1959 pour les députés, et la résistance du Sénat s’est progressivement étiolée jusqu’à ce qu’il cède définitivement en 2006 (sur l’irrecevabilité financière de l’article 40). Au quotidien, le Conseil veille, en exerçant davantage sa censure sur les propositions de loi et d’amendement parlementaires (qui n’ont pas été examinées a priori par le Conseil d’État) que sur les textes qui émanent du gouvernement. [...].

Le statut électoral

Si le statut constitutionnel traduit bien la subordination constante du Parlement, son statut électoral le démontre aussi clairement.

Les règles du jeu

La préséance présidentielle en matière électorale commence par les règles du jeu : l’élection présidentielle a ses principales règles électorales, fixées avec précision par la Constitution (art. 7), qu’il s’agisse du mode d’élection ou des conditions de candidature. À l’inverse, le droit électoral des élections parlementaires est déterminé par la loi (organique ou ordinaire) : c’est le cas pour le mode d’élection, le nombre des parlementaires de chaque assemblée (depuis 2008, la Constitution fixe un maximum) et le découpage des circonscriptions. Chaque fois, le gouvernement joue un rôle essentiel puisqu’il s’agit toujours de projets de loi, que le dernier mot reste à l’Assemblée nationale (donc à la majorité présidentielle) et que pour la mise en œuvre il est régulièrement fait usage de la procédure des ordonnances (notamment pour le sujet sensible du découpage électoral). C’est ainsi que l’élection des députés est passée par une simple loi ordinaire du scrutin uninominal à deux tours (fixé par ordonnance gouvernementale de l’article 92) en 1958, au scrutin proportionnel en 1986, au scrutin uninominal à deux tours en 1988 et au scrutin mixte

à dominante majoritaire en 2018, chaque fois sur proposition de l'exécutif. Le nombre de députés est passé de 579 en 1958 à 482 en 1962, 577 en 1986, et pourrait être ramené à 404 en 2022. Parallèlement le découpage des circonscriptions effectué en 1958 a été refait en 1986, réajusté en 2010 et devrait conduire à une refonte totale en 2019, et ce toujours à l'initiative de l'exécutif. Si, à chaque redécoupage, les députés (sortants) défendent pied à pied leurs intérêts, encore faut-il qu'ils le puissent : pour le découpage nécessité par la diminution de moitié des circonscriptions en 2020, ce sera chose impossible pour tous les sortants. [...].

DES POUVOIRS SUBORDONNÉS

La moindre légitimité constitutionnelle et électorale du Parlement se traduit logiquement dans l'exercice de ses pouvoirs.

Loi, contrôle, évaluation : le bloc exécutif inentamé

L'article 24 de la Constitution issu de la révision de 2008 a voulu donner une définition plus ambitieuse et plus moderne de la fonction parlementaire en déclarant que « le Parlement vote la loi, contrôle l'action du gouvernement, évalue les politiques publiques ». Si cette définition correspond formellement au travail parlementaire, la réalité est beaucoup plus sommaire : certes, le Parlement vote la loi, mais il ne contribue que faiblement à son élaboration. Quant au contrôle et à l'évaluation du travail de l'exécutif, ils demeurent depuis 1958 largement superficiels.

Pouvoir législatif gouvernemental et pouvoir d'amendement parlementaire

Malgré plusieurs révisions de la Constitution destinées à accroître le pouvoir législatif du Parlement, rien n'a changé depuis 1958 : l'immense majorité des textes votés sont d'origine gouvernementale et le Parlement se borne à exercer sur eux un travail d'amendement qui ne les modifie qu'à la marge.

Le quasi-monopole de la production des textes législatifs par le gouvernement s'explique par l'incapacité des assemblées à se doter de services administratifs et d'évaluation équivalents à ceux de la machine de l'exécutif (administrations des ministères, secrétariat général du gouvernement) [...].

Les conditions du travail parlementaire constituent la seconde raison de cette production limitée : même avec une semaine par mois d'initiative parlementaire, la division du temps disponible entre les différents groupes (et entre les membres de ceux-ci) limite le temps accordé sur un texte à quelques heures et donc à quelques articles. [...].

En fin de compte, tant quantitativement que qualitativement, le véritable détenteur du pouvoir législatif est le gouvernement, et le Parlement est surtout le détenteur du pouvoir d'amender les textes gouvernementaux. Élaborer des amendements correspond d'ailleurs à la réelle capacité d'action de ce dernier (compte tenu des moyens humains disponibles : fonctionnaires des assemblées, collaborateurs des parlementaires et des groupes) et à son fonctionnement politique (une bonne partie des amendements étant destinés à satisfaire les clientèles électorales et à donner de la visibilité médiatique et politique à leurs auteurs). Cela explique pourquoi les assemblées et leurs groupes ont toujours défendu avec acharnement le droit d'amendement, notamment face au Conseil constitutionnel, mais aussi face aux tentatives de l'exécutif d'en limiter la portée et l'exercice (lors de la révision de 2008 et de celle de 2018). Mais, là encore, le gouvernement a tous les moyens d'entraver l'initiative parlementaire par l'irrecevabilité financière ou de contenu – absence de rapport avec le texte (art. 45, al. 1) – ou lors du vote – vote bloqué. Après tout, lui aussi dispose du pouvoir d'amender et il ne s'en prive pas, quitte à sous-traiter certains des amendements rédigés par ses services au rapporteur du projet de loi ou aux parlementaires de sa majorité, qui les déposeront sous leur nom.

Contrôle, évaluation : ni volonté, ni moyens

Le contrôle de l'action gouvernementale est le second pouvoir constitutionnel du Parlement. Mais, dans ce cas également, les moyens de ce dernier sont d'autant plus limités qu'il n'a guère fait preuve d'imagination depuis 1958.

Le contrôle politique a été sérieusement encadré par les constituants mais, si une seule motion de censure a été votée dans l'histoire de la Ve République (et à ses tout débuts, en 1962), c'est que le parlementarisme

majoritaire n'avait pas encore vu le jour. Avec l'enracinement de celui-ci au lendemain des élections anticipées de 1962, et l'existence en permanence d'une majorité soutenant le gouvernement depuis, la motion de censure est devenue désuète et son utilisation de plus en plus rare. Quant à l'engagement de responsabilité des articles 49-1 et 49-3, son utilisation a davantage servi à discipliner la majorité qu'à défier l'opposition. [...]

Hors de la majorité, point de salut

L'instauration en 1962 du parlementarisme majoritaire a totalement bouleversé la pratique des institutions, comme tous les commentateurs et praticiens de la Constitution de 1958 l'ont constaté. Ni les cohabitations ni les alternances n'ont empêché les gouvernements de disposer de majorité, et jamais la moindre révolte parlementaire n'a abouti en soixante ans. Les parlementaires et notamment les députés ont compris que ce n'est qu'à l'occasion de l'élection présidentielle que les majorités se constituent ou se recomposent, et que la Constitution donne aux exécutifs les moyens de tenir même sans majorité absolue (1988-1993) dès lors que les oppositions ne se coalisent pas. Quant à la possibilité de s'appuyer sur la seconde chambre et les ressources du bicamérisme pour rééquilibrer la vie politique au profit du Parlement, elle n'a jamais pu se concrétiser, les deux assemblées n'ayant jamais été solidaires.

Une subordination intériorisée

Le fait majoritaire à l'Assemblée nationale a dans la Constitution de 1958 une valeur supraconstitutionnelle. Avant d'être membre du Parlement, le membre de la majorité gouvernementale (qui a été également la majorité présidentielle cinquante et un ans sur soixante, et notamment lors des quatre dernières législatures, soit depuis 2002) met au premier plan son appartenance à la majorité : c'est elle qui régit son activité quotidienne (dans le groupe, le parti, son rapport aux électeurs) et son destin (la première question que se pose un parlementaire est de savoir comment il sera réélu). En France, le parlementaire n'a pas les moyens d'exister par lui-même et doit s'appuyer sur son groupe pour déposer ses amendements ou propositions de loi ou en co-signer, obtenir un temps de parole ou un rapport en commission. Outre les réunions de groupe hebdomadaires, il est régulièrement invité à rencontrer le Premier ministre, voire le président de la République, ou à accueillir les membres de l'exécutif de passage dans sa circonscription. Son rêve est de devenir parlementaire en mission en attendant mieux, et la modification des règles de suppléance en 2008 (le nouvel article 25 permet au ministre qui quitte le gouvernement de redevenir automatiquement parlementaire au bout d'un mois), en accélérant le turnover ministériel, a renforcé l'attraction de la « carotte » ministérielle.

Dans ces conditions, toute résistance politique a ses limites : le député frondeur (on l'a vu durant la législature 2012-2017) peut refuser de voter un projet de loi, tenter de l'amender contre le gouvernement, mais il n'ira pas jusqu'à voter une motion de censure ou contre le budget, ce qui signifierait pour lui franchir le Rubicon et risquer une fin politique prématuée. La frontière établie lors du second tour de l'élection présidentielle devient ligne infranchissable durant cinq ans, au moins pour les membres de la majorité.

Les limites du bicamérisme

Faute de compter sur l'opposition à l'Assemblée nationale, un rééquilibrage parlementaire aurait pu s'appuyer sur l'action de la seconde chambre. Et de fait, le Sénat a réussi à jouer sa partition sous la Ve République, en pesant sur le travail législatif grâce à son savoir-faire technique et à l'habileté de ses dirigeants, qui ont su rendre le Sénat indispensable même lorsque la seconde chambre était dans l'opposition au gouvernement.

Pour autant, cet exercice est lui aussi contraint.

D'abord parce que les adversaires du bicamérisme, qui ont failli l'emporter lors du référendum gaullien du 27 avril 1969, n'ont pas désarmé : la dernière offensive en date est venue du président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone, en janvier 2015. Une opposition frontale à la majorité constituée par le bloc président de la République-gouvernement-Assemblée nationale pourrait réveiller les adversaires du Sénat, qui useraient des arguments les plus divers (des économies réalisables en supprimant une chambre et son budget, comme Matteo Renzi tenta de le faire en Italie en 2016, à la critique du suffrage indirect ou des inégalités de représentation).

En second lieu, la solidarité et même la coordination entre les deux chambres sont épisodiques. Outre que les majorités y sont souvent différentes, voire même opposées (1958-1974, 1981-1986, 1988-1993, 1997-2002, 2014-2017 et dans une large mesure depuis 2017), les deux assemblées ont du mal à se coordonner dans le travail législatif, en particulier pour l'inscription à l'ordre du jour des propositions de loi votées par chacune dans le cadre de la semaine d'initiative parlementaire, même lorsque leurs majorités sont identiques. Le gouvernement a beau jeu d'exploiter ces rivalités pour renforcer sa tutelle sur les groupes de la majorité et sa maîtrise de l'ordre du jour.

*

Le rang secondaire du Parlement dans les institutions et la vie politique est donc solidement établi. Les bouleversements politiques qui ont accompagné l'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la République ont aggravé le phénomène en envoyant à l'Assemblée nationale une majorité d'élus nouveaux venus à la politique nationale et inexpérimentés, renforçant le poids du gouvernement, des cabinets élyséen et ministériels, et de la haute administration. Le fait que la majorité constitue un groupe central flanqué d'oppositions de gauche et de droite, mais non d'une opposition issue du second tour de l'élection présidentielle, crée une situation institutionnelle qui ne s'était jamais produite sous la Ve République, dont la principale victime est le Parlement et rappelant les débuts de la Ve République : d'un côté, l'Assemblée nationale fournit la contribution traditionnelle à la « majorité présidentielle », mais l'opposition du second tour de l'élection présidentielle est quasi absente de l'Hémicycle (huit députés), comme le Parti communiste en 1958 (dix députés) ; de l'autre, le Sénat reste l'apanage de la droite, puisque son électorat est celui des élus locaux vainqueurs des municipales de... 2014, comme le Sénat de 1959 était le fief des partis traditionnels, le gaullisme n'ayant pas d'ancrage territorial au début de la Ve République.

Phénomènes conjoncturels et tendances à long terme se conjuguent donc pour conforter la Ve République dans une configuration institutionnelle dont la dimension parlementaire n'est qu'un élément parmi d'autres.

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

Document n° 4 : 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'État 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'État 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'État. 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 grosmalaise 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'État, 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'État. *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°5 : « A l'Assemblée nationale, une première année de tensions constantes entre les pouvoirs exécutif et législatif », *Le Monde*, article publié le 20 juin 2023.

Tentative d'émancipation des macronistes, obstruction de l'opposition, reprise en main du gouvernement à coups de 49.3... La perte de la majorité absolue par le camp présidentiel a eu de lourdes conséquences sur les équilibres du Palais-Bourbon.

« *Oui, on est en majorité relative. Et alors ?* » Dans la quiétude de son bureau du ministère des relations avec le Parlement, Franck Riester affiche un optimisme non feint à l'heure d'évoquer cette législature si particulière.

Un an après le second tour des élections législatives, le 19 juin 2022, qui a bouleversé en profondeur les équilibres de l'Assemblée nationale – avec la perte de la majorité absolue pour le camp présidentiel et l'arrivée de 89 députés du Rassemblement national (RN) –, « *la réalité, c'est que le Parlement fonctionne* », assure M. Riester, rappelant que vingt-huit projets de loi ont été adoptés, « *dont trois seulement avec le 49.3 [...]* ». Minimisant ainsi l'incapacité de l'exécutif à trouver une majorité dans cette Assemblée sur ses deux textes budgétaires à l'automne 2022 et surtout sur sa réforme emblématique, celle des retraites, en mars.

La sérénité du ministre des relations avec le Parlement contraste avec la tension constante et l'imprévisibilité qui prévaut, depuis maintenant un an, dans l'hémicycle du Palais-Bourbon. « *Les textes passent. Mais à quel prix ? Celui de s'éloigner un peu plus à chaque fois de notre capacité à réformer* », note la vice-présidente (Horizons) de l'Assemblée nationale, Naïma Moutchou.

Les élections législatives de 2022 ont confirmé la tripartition de la vie politique, avec trois blocs principaux : au centre, les trois groupes de la coalition présidentielle – Renaissance, MoDem et Horizons – avec 251 députés ; à gauche, les 151 élus de la Nouvelle Union populaire écologiste et sociale (Nupes) ; et, à l'extrême droite, les députés RN.

Mais cette 16e législature est avant tout marquée par l'antagonisme inédit entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Avec, de manière sous-jacente, une confrontation de deux légitimités qui ne cessent de se rejouer dans la vie parlementaire, depuis un an : celle de l'élection présidentielle, où Emmanuel Macron a été réélu sans élan face à l'extrême droite ; et celle d'une Assemblée fragmentée en dix groupes, où le chef de l'Etat ne dispose pas d'une majorité absolue pour appliquer à la lettre son programme.

« Deux régimes rendus impuissants »

Les premiers débats parlementaires ont été marqués par la résurgence du clivage gauche-droite sur des textes comme le pouvoir d'achat ou l'assurance-chômage. Mais l'examen des budgets à l'automne et surtout de la réforme des retraites ont exposé au grand jour les difficultés structurelles du gouvernement, condamné à suivre une stratégie du « *texte par texte* » portée par la première ministre, Elisabeth Borne.

Au cours de séances publiques souvent chaotiques, chaque scrutin peut se jouer à quelques voix près, obligeant tous les groupes à surmobiliser leurs troupes dans l'Hémicycle. Le cycle de la réforme des retraites, qui aura duré cinq mois au Parlement, aura été le paroxysme de cette première année de législature, oscillant entre luttes idéologiques et batailles réglementaires et procédurales.

A coups de milliers d'amendements d'obstruction, les députés de la Nupes, et surtout de La France insoumise (LFI), ont cherché à délégitimer un texte impopulaire. En retour, le gouvernement, lui, s'est empêtré dans une « *contre-obstruction* » à travers une litanie de dispositions constitutionnelles (articles 40, 44.2, 44.3, 47-1, 49.3), visant à contourner les oppositions. « *Il y a une espèce de contradiction entre deux régimes rendus impuissants* », analyse le chef de file des députés socialistes, Boris Vallaud : « *Le présidentialisme rendu impuissant par ce parlementarisme de fait ; ce parlementarisme rendu impuissant par la pratique cinquième de l'exécutif.* »

A défaut de trouver des compromis satisfaisants avec l'exécutif, les oppositions ont pris l'habitude de se coaliser pour sanctionner celui-ci sur des textes plus ou moins symboliques, comme la loi de programmation des finances publiques, la fin de la suspension des soignants non vaccinés contre

le Covid-19 ou encore le non-démantèlement d'EDF. Des votes « *démagogiques* », aux yeux du camp présidentiel, qui ont surtout servi d'*« exutoire* » à leur antimacronisme. « *En majorité relative, être dans l'opposition vous fait porter plus de responsabilités qu'en majorité absolue, il est temps de le rappeler* », souligne le président Renaissance de la commission des affaires économiques, Guillaume Kasbarian.

Pour les macronistes, l'échec de dix-sept motions de censure en moins d'un an est d'ailleurs la démonstration qu'il n'y a pas « *d'alternative à leur majorité relative* », sauf à admettre « *une alliance des contraires* », de la gauche radicale à l'extrême droite. « *C'est quoi, cet Hémicycle ? C'est la somme d'inexpériences qui s'entrechoquent : l'inexpérience d'une bonne partie des élus LFI et du RN, qui sont pour la plupart des primo-députés, l'inexpérience de la radicalité dans les discours, et les postures et l'inexpérience de tous ceux qui découvrent la majorité relative* », observe le député du groupe Libertés, indépendants, outre-mer et territoires (LIOT) du Nord Benjamin Saint-Huile.

« Il faudra une rupture »

De rares moments de concorde subsistent dans l'Hémicycle, grâce au vote de certaines propositions de loi transpartisanes. Déconjugualisation de l'allocation adulte handicapée, constitutionnalisation de l'interruption volontaire de grossesse, encadrement des influenceurs... « *Si, depuis les élections, le Parlement est redevenu un lieu central de la vie politique, il n'est toujours pas un lieu central de décision* », tempère la députée communiste des Hauts-de-Seine Elsa Faucillon.

Pour chaque camp, l'épisode houleux des retraites a marqué un basculement en contribuant à radicaliser les positions à l'Assemblée, y compris celle d'un groupe modéré comme LIOT, qui pouvait être considéré comme un potentiel allié de l'exécutif à l'aube de cette législature. « *Cela ne peut pas tenir quatre ans comme ça. Il faudra à un moment une rupture. Sinon on risque de s'affaiblir collectivement* », estime le député Renaissance des Hauts-de-Seine Pierre Cazeneuve.

La Nupes, elle-même, n'est pas sortie indemne de cet épisode qui a ravivé les divergences de stratégie entre les « *insoumis* », qui ont tout fait pour éviter un vote sur les 64 ans, et leurs alliés socialistes, écologistes et communistes. « *On a gagné la bataille culturelle, mais on est en train de perdre la bataille politique à cause de notre attitude dans l'Hémicycle. Il nous faut un choc de crédibilité* », estime le député socialiste de l'Eure, Philippe Brun, pointant du doigt les élus de LFI. Ces derniers ont écopé d'une grande partie des 95 sanctions distribuées, durant cette première année de législature, par la présidente de l'Assemblée, Yaël Braun-Pivet, et son bureau. Un chiffre jamais atteint en si peu de temps sous la Ve République. « *Il faut à la fois incarner le plus profond respect de l'institution sans donner l'impression de rendre les armes sur n'importe quel sujet* », reconnaît la députée « *insoumise* » de Seine-Saint-Denis Raquel Garrido.

Cette stratégie d'opposition frontale menée par la Nupes est à rebours de celle opérée par le groupe RN, piloté par Marine Le Pen. Encore soumis au « *cordon sanitaire* », les élus d'extrême droite visent le statut de la « *normalisation* » en vue de l'élection présidentielle de 2027. Le RN s'évertue à voter la grande majorité des motions de censure déposées par la Nupes tout en s'exprimant en faveur des textes gouvernementaux sur le pouvoir d'achat, sur le nucléaire ou encore sur la sécurité intérieure. Il est ainsi le troisième groupe qui vote le plus avec le camp présidentiel après Les Républicains (LR) et LIOT.

Au milieu de l'Hémicycle, le groupe Renaissance – avec 171 députés – a dû faire « *l'apprentissage* » de cette majorité relative, reconnaît sa présidente, Aurore Bergé. Désenparés face à l'attitude hostile de la Nupes, le manque de fiabilité des LR et l'institutionnalisation du RN, les élus macronistes subissent également la faiblesse politique d'Elisabeth Borne et de ses ministres. Plus expérimentés et plus distants d'Emmanuel Macron qu'en 2017, les députés du camp présidentiel peinent aussi à comprendre le projet de ce second quinquennat et s'inquiètent de leur avenir, lié à un président de la République qui ne pourra pas se représenter.

« Plus de pouvoir »

En attendant, ils tentent de porter leurs propres marqueurs politiques, au risque d'entrer en confrontation avec la ligne gouvernementale. « *Cette configuration nous donne plus de pouvoir et je souhaite que l'on exerce pleinement la liberté qui est la nôtre* », explique Mme Bergé, qui cite des propositions de loi Renaissance adoptées sur l'accès aux soins, le logement ou encore les relations commerciales entre les distributeurs et les fournisseurs.

Mais cette émancipation ne s'est pas faite sans heurts, que ce soit avec ses partenaires du MoDem et d'Horizons ou face aux oppositions. Beaucoup reprochent aux dirigeants du groupe macroniste de traiter leurs adversaires « *comme des ennemis* » et non comme de potentiels alliés à convaincre pour bâtir des majorités. La volonté récente d'Aurore Bergé d'éjecter les vice-présidents RN, Sébastien Chenu et Hélène Laporte, et « *insoumis* », Caroline Fiat, ainsi que le président LFI de la commission des finances, Eric Coquerel, au moment de leur renouvellement, en octobre 2023, pour les remplacer par des élus LR ou du camp présidentiel en est une nouvelle illustration. « *S'ils se mettent à nous enlever des postes qui ont été acquis dans le consensus entre les forces parlementaires que les Français ont désigné, tout cela se terminera mal* », prévient M. Chenu. La présidente de l'Assemblée nationale a, elle, recadré Mme Bergé : « *Je souhaite que le bureau soit stabilisé dans sa composition actuelle* », a-t-elle averti, samedi 17 juin, dans un entretien à l'Agence France-Presse.

Mais pour la cheffe de file des députés Renaissance, cette offensive vise avant tout à envoyer un signal d'ouverture envers LR pour la suite du quinquennat. Car la stratégie du groupe dirigé par Olivier Marleix reste complexe à appréhender pour le camp présidentiel. Les députés de droite sont les alliés les plus récurrents de l'exécutif et, en même temps, à l'origine, par leurs divisions internes et leur aversion à l'égard d'Emmanuel Macron, du recours au 49.3 sur les retraites.

Par peur d'une dissolution précipitée, les 62 députés LR sont restés, la plupart du temps, à distance des initiatives visant à renverser le gouvernement, à l'exception de la motion transpartisane défendue le 20 mars par le groupe LIOT sur la réforme des retraites, où dix-neuf élus de droite s'étaient alliés au RN et à la Nupes. Pour autant, les dirigeants de droite écartent toute main tendue du camp présidentiel, en revendiquant une position d'indépendance vis-à-vis des macronistes, comme l'a rappelé le président LR du Sénat, Gérard Larcher, samedi.

« *Cela fait six ans que nous sommes pris entre ces deux mâchoires que sont Emmanuel Macron et Marine Le Pen. Donc, ce n'est pas au moment où l'une des deux commence à perdre ses dents que l'on va céder* », fait valoir M. Marleix. Cette relation teintée à la fois de méfiance réciproque et d'intérêts communs sera une nouvelle fois mise à l'épreuve à l'occasion du projet de loi sur l'immigration, qui doit être présenté au conseil des ministres, en juillet.

D. La révision de 2008

Document n°5 : 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 recourent le droit de voter des résolutions sur la politique générale (art. 34-1 C). Près de vingt ans après leur réintroduction limitée aux projets d'actes législatifs européens communautaires (art. 88-4 C), cette restauration est toutefois assortie de strictes conditions rappelant la sévère jurisprudence du Conseil constitutionnel de 1959. En précisant que « sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard », le second alinéa de l'article 34-1 C maintient clairement un verrou dans l'esprit du 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

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.

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

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-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.

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'Elysée, si bien que l'opposition retira sa demande.

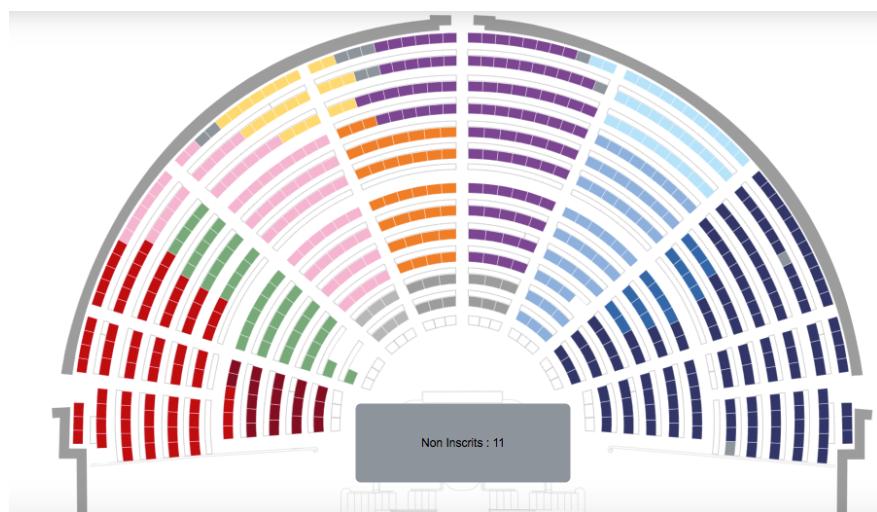
³³ Cet article a été introduit à l'Assemblée nationale qui voulait compenser son refus d'admettre les résolutions à caractère général. Il fut maintenu bien que les résolutions aient finalement trouvé place dans la réforme.

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

F. L'Assemblée nationale sous la nouvelle législature

Document n°7 : Effectifs des groupes parlementaires au 18 juillet 2024

Groupe politique	Nombre de députés	Président(e)	Déclaration
Rassemblement national (RN)	126 députés (123 membres et 3 apparentés)	Marine Le Pen	Opposition
Ensemble pour la République	99 députés (87 membres et 12 apparentés)	Gabriel Attal	
La France insoumise (LFI) - Nouveau front populaire	72 députés (71 membres et 1 apparenté)	Mathilde Panot	Opposition
Socialistes et apparentés	66 députés (62 membres et 4 apparentés)	Boris Vallaud	Opposition
Droite Républicaine	47 députés (41 membres et 6 apparentés)	Laurent Wauquiez	Opposition
Écologiste et social	38 députés	Cyrielle Chatelain	Opposition
Les Démocrates	36 députés (35 membres et 1 apparenté)	Marc Fesneau	
Horizons & Indépendants	31 députés (26 membres et 5 apparentés)	Laurent Marcangeli	
Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires (LIOT)	21 députés	Stéphane Lenormand	Opposition
Gauche Démocrate et Républicaine (GDR)	17 députés	André Chassaigne	Opposition
À droite	16 députés	Éric Ciotti	Opposition



Document n°8 : « Les ministres-députés avaient-ils le droit de voter à l'Assemblée ? Ce que dit la Constitution », *L'Express*, 19 juillet 2024.

La réélection in extremis de Yaël Braun-Pivet a suscité l'ire de l'opposition. En cause : le vote des 17 ministres aujourd'hui députés.

20h30, jeudi 18 juillet. Le député du Rassemblement national José Gonzales, doyen de la chambre

basse et à ce titre, président de la séance inaugurale, annonce la victoire de Yaël Braun-Pivet au Perchoir. Sur les bancs de l'hémicycle, soulagement de la présidente sortante, passée à 13 voix de ne pas rempiler à cette fonction qui lui avait tant plu ces deux dernières années. Mais comme le soir de la dissolution, certains se voient déjà l'évincer du siège sur lequel elle est assise.

"Elle a gagné un vote, mais ce n'est pas dans l'esprit de la démocratie", tance sur TF1 l'écologiste Sandrine Rousseau qui annonce : "Nous [NDLR : le Nouveau Front populaire] regarderons les recours juridiques possibles" contre cette élection. Au même moment, le député frontiste Jean-Philippe Tangy répond aux questions de Franceinfo. Et concède : "Il est vrai, que sans les voix des ministres députés, Mme Braun-Pivet n'aurait pas été élue".

Une lecture souple de la Constitution

Reprobation, pour ainsi dire, transpartisane, et alimentée par le flou juridique qui entoure le vote des 17 ministres élus députés le 7 juillet dernier. "Ministres-députés", une formule aux airs d'oxymores. Et pour cause, l'article 23 de la Constitution de 1958 interdit à un membre du gouvernement d'être en même temps député ou sénateur : "Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire [...]" . L'opposition au camp présidentiel s'appuie sur ce principe pour dénoncer la participation des ministres à l'élection du président de l'Assemblée nationale, et donc, pour contester la légalité de l'élection de Yaël Braun-Pivet. En raisonnant ainsi, les oppositions à l'ancienne majorité présidentielle font toutefois fi de deux précédents.

Un premier datant de 1967, lorsque la majorité absolue était grandement fragilisée. Le second, de 1988, lorsque les socialistes n'étaient parvenus à faire élire que 275 députés et devaient alors composer avec une majorité relative. Dans les deux cas, les ministres élus dans leur circonscription avaient pu voter pour le candidat de l'Elysée, garantissant ainsi son élection. Ce, pour une raison simple, explique le constitutionnaliste Guillaume Drago : "Le code électoral donne un délai d'un mois avant que le suppléant ne remplace un député nommé au gouvernement". La pratique part donc du principe que la réciproque est la même pour un ministre élu député. "Les suppléants ne peuvent donc pas prendre la place de ministres démissionnaires ayant exprimé leur souhait de siéger dans l'hémicycle", explique-t-il.

Pas d'organe de contestation

En outre, précise la constitutionnaliste Anne Levade, en 1967 et 1988, les ministres élus députés étaient membres d'un gouvernement d'"affaires courantes". Une formule issue de la nomenclature juridico-institutionnelle qui signifie que le chef du gouvernement a au préalable remis sa démission au locataire de l'Elysée, et que celui-ci l'a acceptée. Or, c'est exactement la situation dans laquelle se trouve depuis mardi 17 juillet le gouvernement de Gabriel Attal. Après l'avoir refusé une première fois au lendemain du second tour des législatives, Emmanuel Macron a effectivement accepté la démission de son premier ministre.

"Dans la mesure où un décret portant cessation des fonctions du gouvernement a été signé par le président de la République avant le vote, et où la pratique est déjà survenue, il n'y a pas de raison pour les ministres de ne pas voter le jour de l'élection du président de la chambre basse", fait valoir Anne Levade, professeur de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et présidente de la Fondation Paris 1 Panthéon-Sorbonne. D'autant que la pratique n'a jamais pas été contestée", abonde-t-elle.

Pour une raison peut-être : il n'existe pas à l'époque aucune structure devant laquelle la contester. Et la situation ne semble pas avoir changé. "Il ne peut pas y avoir de contentieux, tout simplement parce qu'il n'y a pas de juge pour cela : on ne peut pas saisir le Conseil constitutionnel, car celui-ci s'est déclaré incompétent à deux reprises, notamment en 1986", décortique Jean-Jacques Urvoas, constitutionnaliste, ancien garde des Sceaux (2016-2017) et député socialiste (2007-2016). Les espoirs du NFP et du RN de convoquer une nouvelle élection au Perchoir sont maigres. Enfin, sourit une huile parlementaire, "jusqu'à la prochaine dissolution"...

Document n°9 : Conseil constitutionnel, Décision n° 2024-58/59 ELEC du 31 juillet 2024.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 22 juillet 2024 d'une requête présentée par Mme Mathilde PANOT, (et 71 députés), demandant au Conseil constitutionnel de « statuer sur la constitutionnalité de la décision du bureau de l'Assemblée nationale du 19 juillet 2024 (JORF n° 0171) ayant validé l'élection de Mme Yaël Braun-Pivet à la présidence de ladite assemblée ». Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2024-58 ELEC. Il a également été saisi le même jour d'une requête présentée par MM. BOYARD et PREVOST tendant aux mêmes fins. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2024-59 ELEC.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Il y a lieu de joindre ces requêtes pour statuer par une seule décision.
2. La compétence du Conseil constitutionnel est strictement délimitée par la Constitution. Elle n'est susceptible d'être précisée et complétée par voie de loi organique que dans le respect des principes posés par le texte constitutionnel. Le Conseil constitutionnel ne saurait être appelé à se prononcer dans d'autres cas que ceux qui sont expressément prévus par la Constitution ou la loi organique.
3. Les députés demandent au Conseil constitutionnel de statuer sur la régularité de l'élection de Mme Yaël BRAUN-PIVET à la présidence de l'Assemblée nationale.
4. Aucune disposition de la Constitution ou d'une loi organique prise sur son fondement ne donne compétence au Conseil constitutionnel pour statuer sur une telle demande.
5. Par conséquent, les requêtes ne peuvent qu'être rejetées.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. - Les requêtes sont rejetées.

Article 2. - La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 31 juillet 2024, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Jacqueline GOURAULT, M. Alain JUPPÉ, Mmes Corinne LUQUIENS, Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Document n°10 : Extraits du compte-rendu du débat du 4 décembre 2024 sur la motion de censure contre le gouvernement de Michel Barnier.

XVII^e législature, Session ordinaire de 2024-2025 - Séance du mercredi 04 décembre 2024
Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet

Mme la présidente : La séance est ouverte. (*La séance est ouverte à quatorze heures.*)

1. Questions au gouvernement (...)

2. Projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024

Mme la présidente : L'ordre du jour appelle la discussion, sur le rapport de la commission mixte paritaire, du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024 (n° 645).

Mme la présidente : La parole est à M. David Amiel, rapporteur de la commission mixte paritaire. (...) La séance est reprise.

3. Motions de censure

Mme la présidente : L'ordre du jour appelle la discussion commune et les votes sur les motions de censure déposées, en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, par Mme Mathilde Panot, M. Boris Vallaud, Mme Cyrielle Chatelain, M. André Chassaigne et 181 membres de l'Assemblée nationale, d'une part (*Applaudissements sur les bancs du groupe LFI-NFP et sur quelques bancs du groupe EcoS*), et par Mme Marine Le Pen, M. Éric Ciotti et 138 membres de l'Assemblée, d'autre part (*Applaudissements sur les bancs des groupes RN et UDR*),...

M. François Cormier-Bouligeon : C'est l'alliance de la carpe et du lapin ! Les castors de la République votent avec le RN !

Mme la présidente ...le premier ministre ayant engagé la responsabilité du gouvernement sur l'adoption du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, compte tenu du texte de la commission mixte paritaire, modifié par les amendements déposés ou acceptés par le gouvernement. La parole est à M. Éric Coquerel. (*Les députés du groupe LFI-NFP se lèvent pour applaudir*.)

M. Éric Coquerel : Monsieur le premier ministre, aujourd'hui, nous faisons l'histoire : vous, car vous serez le seul premier ministre à être censuré depuis Georges Pompidou en 1962 (*Applaudissements sur les bancs du groupe LFI-NFP. – Exclamations sur les bancs du groupe EPR*);...

M. Pierre Cordier : Sans doute une référence pour vous !

M. Éric Coquerel : ...moi, car j'ai l'honneur de défendre cette motion de censure. Ne voyez dans cette introduction ni de quoi adoucir votre déception, ni de quoi me glorifier. Je veux simplement dire toute l'importance et la solennité de ce moment, que j'apprécie pleinement. Je ressens une responsabilité d'autant plus grande qu'à l'inverse des contemporains de Georges Pompidou, la majorité de nos concitoyens ne soutient ni votre gouvernement ni, *a fortiori*, le président qui vous a nommé à ce poste. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LFI-NFP et sur quelques bancs du groupe GDR*.) La majorité du peuple soutient cette motion de censure.

Plusieurs députés du groupe EPR : Pas du tout ! (...)

Mme la présidente : La parole est à M. le premier ministre. (*Les députés des groupes EPR, DR, Dem, HOR et LIOT se lèvent et applaudissent longuement. – On entend plusieurs « Bravo ! » et « Vive la France ! »*)

M. Jean-Paul Lecoq : C'est bien la première fois que vous vous levez pour lui !

M. Pierre Cordier : À gauche, vous n'aurez jamais d'applaudissements pareils !

M. Michel Barnier, premier ministre : Je tiens d'abord à remercier toutes celles et tous ceux qui viennent de m'accueillir à cette tribune. (*Exclamations sur les bancs des groupes LFI-NFP, EcoS et GDR*.) (...)

M. Michel Barnier, premier ministre : Au moment où ma mission prendra fin, peut-être bientôt, je dois dire que cela restera pour moi un honneur d'avoir servi, avec dignité, la France et les Français. (*Les députés des groupes EPR, DR, Dem et HOR ainsi que les membres du gouvernement se lèvent et applaudissent vivement et longuement, cependant que les députés des groupes RN, LFI-NFP, SOC, EcoS, GDR et UDR quittent progressivement l'hémicycle*.)

Mme la présidente : La discussion commune est close. Je vais maintenant mettre aux voix la motion de censure déposée par Mme Mathilde Panot, M. Boris Vallaud, Mme Cyrielle Chatelain, M. André Chassaigne et 181 députés. Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale. Je rappelle que seuls les députés favorables à la motion de censure participent au scrutin, et que le vote se déroule dans les salles voisines de l'hémicycle.

Le scrutin va être ouvert pour quarante-cinq minutes : il sera donc clos à vingt heures vingt-cinq.

Mme la présidente : La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures quarante, est reprise à vingt heures vingt-cinq*.)

Mme la présidente : La séance est reprise.

Voici le résultat du scrutin :

Majorité requise pour l'adoption de la motion de censure, soit la majorité absolue des membres composant l'Assemblée 288

Pour l'adoption 331

La majorité requise étant atteinte, la première motion de censure est adoptée (*Les députés du groupe LFI-*

NFP se lèvent et applaudissent) et il n'y a pas lieu de mettre aux voix la seconde motion. Les conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 sont donc considérées comme rejetées. En raison de l'adoption de la motion de censure et conformément à l'article 50 de la Constitution, le premier ministre doit remettre au président de la République la démission du gouvernement. (Applaudissements sur les bancs du groupe LFI-NFP. – « Merci, monsieur le premier ministre ! » sur les bancs du groupe DR.)

4. Ajournement des travaux

Mme la présidente : Les travaux de l'Assemblée nationale sont ajournés.

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt heures trente.)

(N.B.: lie, vers l'intégralité du C.R. de la séance : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2024-2025/seance-du-mercredi-04-decembre-2024#3587903>).