

LA FORMATION DU DROIT PARLEMENTAIRE EN FRANCE

Le terme “droit parlementaire” est pris ici comme synonyme du titre du traité d’Erskine May: *Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. Il a d’ailleurs, semble-t-il, fait son apparition avec la traduction par L. A. Pichon¹ de la compilation des règles “suivies dans le Parlement d’Angleterre et dans le Congrès des Etats-Unis” à laquelle procéda Jefferson en 1801 “à l’usage du Sénat des Etats-Unis”.

Le droit parlementaire français est né en 1789, au moment où les députés du tiers état se constituèrent en Assemblée nationale, puis en Constituante; Il s’est développé, après les vicissitudes de la Révolution et de l’Empire, dans les assemblées de la monarchie parlementaire (1814-1848) et a trouvé sa forme classique en 1849 avec le règlement de l’Assemblée législative de la Seconde République. Par la suite, les transformations qu’il a connues furent principalement liées à l’établissement de la République parlementaire après 1871 ; plus que les textes, la pratique des assemblées a défini les caractères particuliers de la IIIe République, car les prescriptions des lois constitutionnelles de 1875 firent en effet l’objet d’une application relevant de règles non écrites analogues aux conventions de la Constitution britanniques. D’autre part, le droit parlementaire devait ultérieurement subir l’influence de facteurs que l’on pourrait qualifier de “sociologiques”, à savoir le passage tardif et réticent de l’individualisme absolu qui caractérisait les assemblées du XIXe siècle à une organisation collective plus contraignante qui a commencé avec la reconnaissance des groupes politiques en 1911 et n’a triomphé qu’après 1958. Cette mise en perspective était nécessaire avant d’aborder le sujet.

LA PREHISTOIRE

Tout commence donc en juin 1789, avec la transformation soudaine de l’ancienne représentation par ordres, particulière et consultative, en une représentation individuelle, générale et souveraine²; celle-ci entraînait la répudiation du mandat impératif et elle fut immédiatement accompagnée de la protection du nouveau mandat représentatif : le régime des immunités parlementaires est alors établi tel qu’il existe encore. C’est également à cette époque que fut établi le régime disciplinaire des assemblées qui a conservé aujourd’hui la même échelle de sanctions. D’autre part, cette Assemblée se trouvait devant une table rase, car elle ne disposait d’autre référence pour ses délibérations que celle des assemblées de notables de 1787 et 1788, et elle dut inventer ses règles de fonctionnement. Les travaux des historiens permettent d’en répertorier trois sources d’inégale importance.

¹ *Manuel de droit parlementaire*, Paris 1814

² M. PRELOT, *Droit parlementaire français*, Les cours de droit, 1957-1958.

1° L'héritage de l'Ancien régime semble se limiter à l'organisation de l'Assemblée en "bureaux" entre lesquels les députés étaient repartis et dont l'institution se perpétuera jusqu'en 1958, mais leur importance déclina sous la IIIe République au profit des commissions permanentes et ils ne jouaient plus de rôle sous la IVe République que pour la vérification des pouvoirs, que la Constitution de 1958 retira aux assemblées pour confier le contentieux électoral au Conseil constitutionnel.

2° Le modèle anglais a été très controversé. Mirabeau avait demandé à son ami Romilly une compilation des règles suivies au Parlement britannique, mais le mémoire qu'il en reçut de Londres aurait été écarté: "Nous ne voulons rien des Anglais, nous ne devons imiter personne."³ En réalité, "toute la technique des délibérations a été empruntée directement au travail de Romilly", comme l'a démontré André Castaldo⁴ en confrontant le Règlement du 29 juillet 1789 au texte de Romilly, notamment en ce qui concerne le droit de parole, les motions (initiative), la discussion des amendements, la division des questions complexes ou la triple lecture des propositions.

3° Les idées que Sieyès avait exposées sur la présidence: elle devait être renouvelée tous les huit jours pour que son autorité ne s'impose pas. Le Règlement de 1789 décida que "le président ne pourra être nommé que pour quinze jours"⁵; ses fonctions "seront de maintenir l'ordre dans l'Assemblée, d'y faire respecter les règlements, d'accorder la parole...", formules que l'on retrouve mot à mot à l'article 52 du règlement actuel de l'Assemblée nationale.

Deux caractères du parlementarisme français classique se dégagent de cette préhistoire.

En premier lieu, l'obsession de l'égalité et la répugnance à l'égard de l'autorité personnelle. Ces traits ne sont pas seulement en harmonie avec les idées du temps, ils s'expliquent plus précisément par l'expérience des assemblées de notables qui avaient précédé la convocation des Etats généraux : elles étaient rigoureusement hiérarchisées par ordre et soumises aux représentants du pouvoir royal. La conception de la présidence symbolise cette réaction et subsistera, atténuée, avec l'élection annuelle⁶, avant que la Constitution de 1958 ne décide que le président de l'Assemblée nationale est élu pour la durée de la législature, afin de renforcer son autorité.

En second lieu, le système des commissions permanentes fut instauré à l'Assemblée législative de 1791 qui comportait 21 comités, mais l'expérience des comités tout puissants de la Convention entraîna une réaction de la Constitution de l'an III (1795) (art. 67) qui interdit les comités permanents et imposa le système des commissions spéciales, lequel fut repris par

³ Rapporté par Etienne DUMONT, "Discours préliminaire" à J. BENTHAM, *Tactique des assemblées politiques délibérantes, Oeuvres*, tome 1, Bruxelles 1829, p. 376.

⁴ A. CASTALDO, *Les méthodes de travail de la Constituante*, PUF, cou. Léviathan, 1989, p.94.

⁵ En outre, les règlements des trois premières assemblées précisaient qu'il ne pourrait être immédiatement réélu (période de 15 jours minimum requise) (ALD).

⁶ Elle avait été portée à un mois en 1795 (art. 61 de la Constitution de l'An III) et allongée sous l'An XII (1804) (Un an pour le président du Sénat, art. 58, deux ans pour celui du Tribunat, art. 91). Eugène Pierre semble avoir fait ici une erreur. Hormis en 1848-49, l'élection restera annuelle jusqu'en 1958 (ALD).

la Charte de 1814 (art. 45) : chacun des neuf bureaux entre lesquels les députés étaient répartis par tirage au sort et auxquels les projets étaient renvoyés, désignait un rapporteur à la commission spéciale; ces commissions commencèrent à supplanter les bureaux.⁷ Avec le Règlement de 1849, les comités permanents réapparaissent; au nombre de 15, ils correspondent aux départements ministériels et annoncent les commissions du début du XXe siècle dont l'influence excessive fut constamment critiquée⁸. Sous ce rapport, la Constitution de 1958 marque, là encore, une réaction en privilégiant les commissions temporaires, mais sans succès, et en limitant à six le nombre des commissions permanentes⁹.

LES INNOVATIONS DU XIXe SIECLE

Avec la Restauration, puis la Monarchie de juillet, les assemblées font l'apprentissage du régime parlementaire qui s'imposera après 1871. Du point de vue des procédures, trois aspects particuliers méritent de retenir l'attention, parce qu'ils marqueront durablement le parlementarisme français.

Le premier concerne la discussion budgétaire, pour laquelle la Chambre des députés imposera sa conception. Au début de la Restauration, deux thèses s'affrontaient. Pour les partisans de la prérogative royale, la seule compétence de la Chambre était le consentement à l'impôt, consacré par l'article 48 de la Charte de 1814, le roi devant disposer librement des ressources de l'impôt consenti. Le baron Louis, ministre des finances, avait cependant exposé la doctrine selon laquelle les besoins publics étaient la cause des recettes et, dès 1817, la loi admit le vote des dépenses. Le principe de spécialité de l'autorisation budgétaire se dégagait ensuite, qui impliquait que chaque ministre fût lié par la destination des crédits qui lui étaient accordés. Cette obligation n'était d'abord que politique : les crédits étaient d'abord accordés en bloc à chaque ministre, mais ils étaient votés par chapitre et le ministre se conformait en général à ces indications. En 1827, la spécialité des autorisations devint la règle, les crédits de chaque ministère étant répartis par sections, puis par chapitres en 1831.¹⁰ Le vote des dépenses permettait ainsi aux chambres, en contrôlant l'utilisation des crédits, de surveiller l'action du Gouvernement et la discussion du budget se transforma en une suite d'interpellations sur les différents aspects de la politique gouvernementale.¹¹

La deuxième innovation concerne précisément le contrôle politique avec la procédure de l'interpellation. Elle n'était pas admise sous la Restauration, sinon de façon incidente, bien qu'elle ait été l'occasion de débats importants, mais elle n'était jamais suivie de vote. Elle apparut sous la Monarchie de juillet, le 5 novembre 1830, lorsque le député Mauguin annonça

⁷ P. BASTID, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française*, Recueil Sirey, 1954, p. 275.

⁸ V. notam. Joseph Barthélémy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Delagrave, 1934.

⁹ Passé à 8 par la réforme constitutionnelle de 2008 (ALD).

¹⁰ A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France*, PUF, coll. Léviathan, 2002, p. 217.

¹¹ J. BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France*, Giard et Brière, 1904, p. 265.

qu'il demanderait des explications au ministre sur l'état des relations extérieures de la France; la discussion eut lieu le 13 et elle se clôtura sans vote. Mauguin renouvela son initiative en janvier 1831 et affirma le droit des députés d'interpeller le Gouvernement malgré les réserves du président de la Chambre. En l'autorisant, la Chambre avait jugé "que le droit d'interpellation était parlementaire" constata Mauguin¹² et la pratique s'instaura ainsi sans base dans le Règlement.¹³ A la fin de l'année, la Chambre fut appelée à choisir après le débat entre la reprise de l'ordre du jour pur et simple et un ordre du jour motivé déclarant que la Chambre était satisfaite des explications des ministres, que le président fut obligé de mettre aux voix. L'interpellation, définie par le débat et le vote, était née. Mais il n'y eut, sous la Monarchie de juillet, que trois ordres du jour motivés et aucun de blâme¹⁴ parce que la Chambre autorisait l'interpellation et celle-ci ne servait pas, comme ce fut le cas sous la III et la IV^e République, à renverser le Gouvernement. Cette procédure, banalisée, était alors devenue caractéristique des relations entre les chambres et le Gouvernement: le vote qui la clôt n'a pas seulement valeur de jugement sur le passé, observait E. Pierre, il "indique au Gouvernement la ligne de conduite que la majorité entend lui voir suivre dans l'avenir"¹⁵. Un chef de gouvernement aussi énergique que Clemenceau affirma ainsi ce principe du parlementarisme français: "Nous sommes sous votre contrôle. La question de confiance sera toujours posée."¹⁶ La Ve République a répudié ce principe: le Conseil constitutionnel a censuré en 1959 les règlements qui prévoyaient le vote d'une résolution après une question orale avec débat et le règlement de l'Assemblée nationale prévoit que l'interpellation ne peut intervenir que si une motion de censure l'accompagne, de manière que la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement soit explicite et solennelle, et donc exceptionnelle.

La troisième innovation est apparemment mineure, mais, comme souvent en droit parlementaire, elle a comporté de sérieuses conséquences. Elle concerne le mode de votation dans les assemblées. Le règlement de 1789 prescrivait le vote par assis et levé et, en cas de doute, l'appel nominal des députés¹⁷. Le scrutin secret, appliqué sous le Consulat et l'Empire, fut conservé sous la Restauration pour les votes législatifs¹⁸. En 1845, la Chambre se rallia à la publicité, sauf demande de scrutin secret par 20 députés. Mais le vote était toujours personnel. En 1848 fut introduite l'innovation qui allait caractériser les assemblées françaises : le vote par bulletin de couleur (blanc : pour, bleu: contre) imprimé au nom du député, de sorte qu'il devint possible de faire voter les absents; le procédé fut par la suite systématisé par la pratique des "boîtiers" qui détenaient les bulletins des membres de leur groupe et pouvaient ainsi "calibrer" les votes. Vivement critiqué par Michel Debré qui y voyait non seulement un encouragement à l'absentéisme mais aussi la possibilité de manoeuvres, le vote des absents fut interdit par la Constitution de 1958 qui imposa le vote personnel, mais la force des habitudes fut telle que l'obligation ne fut pas respectée, du moins jusqu'en 1993.

¹² P. BASTID, *op. cit.* p.292.

¹³ E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 6e éd. Paris 1924, n° 655.

¹⁴ LAQUIEZE, *op. cit.* p. 335.

¹⁵ E. PIERRE, *op. cit.* , n°668.

¹⁶ Chambre des députés, 21 novembre 1917, p.2963.

¹⁷ Confirmé expressément par la Constitution de 1795 (art. 65) mais qui ajoute le caractère secret pour le vote par appel nominal (ALD).

¹⁸ Pour : boules blanches ; Contre : boules noires (ALD).

